

Das Recht der Personalvertretung in den
Bayerischen Dienststellen außerhalb der
Grenzen des Freistaates Bayern

von

HEINZ GESSLER

1961

Das Recht der Personalvertretung
in den Bayerischen Dienststellen
ausserhalb der Grenzen des Freistaates Bayern

Inaugural - Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Juristischen Fakultät
der Ludwigs - Maximilians - Universität
zu München

vorgelegt von

Heinz Geßler

1966



Referent: Prof.Dr.Rolf Dietz

Correferent: Prof.Dr.Alfred Hueck

Tag der mündlichen Prüfung: 16.2.1961
(Schlussberatung)

Inhaltsverzeichnis

Kptl.I.....	Einleitung.....	S. 3
Kptl.II.....	Entwicklung der Betriebs-bzw. Personalvertretung von 1945 bis zum Bayerischen Personalvertr.Gesetz.....	S. 5
Kptl.III.....	Zum räumlichen Geltungsbereich des BayPVG. Die bayerischen Dienststellen ausserhalb der Landesgrenzen.....	S. 10
Kptl.IV.....	Das BayPVG als öffentliches Recht.....	S. 18
Kptl.V.....	Grundsatz: Keine Geltung öffentlich-rechtlicher Normen mit Aussenwirkung über die Staatsgrenzen hinaus.....	S. 35
Kptl.VI.....	Differenzierung des Grundsatzes in Kptl.V für bayerische Dienststellen in ausserbayerischen, deutschen Ländern und im eigentlichen Ausland.....	S. 52
Kptl.VII.....	Die bayerischen Auslandsdienststellen in Österreich.....	S. 56
Kptl.VIII.....	Das Recht des § 97 PersVG. Sperrwirkung.....	S. 62
Kptl.IX.....	Berechtigung des Bundes zu der in § 97 PersVG getroffenen Regelung.....	S. 67
Kptl.X.....	Zum Dienststellenbegriff. Echte Auslandsdienststellen und bloss ins Ausland vorgeschobene Aussenstellen....	S. 78
Kptl.XI.....	Anwendung des § 97 PersVG auf die bayerischen Saalforsten. Das Recht des Obmannes.....	S. 90
Kptl.XII.....	Verhältnis des § 97 PersVG zum österreichischen Personal- bzw. Betriebsvertretungsrecht.....	S. 97
Kptl.XIII.....	Zusammenfassung.....	S. 111
Abkürzungen.....		S. 112
Literaturangaben.....		S. 114
Lebenslauf.....		S. 118



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555212_0076

I.

Mit dem vom Bayerischen Landtag nach langwierigen Beratungen in der letzten Sitzung seiner dritten Legislaturperiode am 7. November 1958 beschlossenen Bayerischen Personalvertretungsgesetz ¹⁾ ist das Recht der Personalvertretung für die in Art. 3 des Gesetzes genannten Bediensteten der Verwaltungen, Gerichte, Schulen und Betriebe des Freistaates Bayern, der Bayerischen Gemeinden, Gemeindeverbände und der sonstigen der staatlichen Aufsicht unterliegenden oder nicht bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts in ein grundlegend neues Stadium getreten.

Bereits seit dem Inkrafttreten des Gesetzes ²⁾ bestimmten sich die Rechte und Pflichten der bis zu den Neuwahlen ³⁾ noch im Amt befindlichen Betriebsräte nach dem neuen Gesetz. Nach Durchführung des gesetzgeberischen Auftrags und Erlass der in Art. 80 Abs. 2 BayPVG vorgesehenen Wahlordnung wurden in den Dienststellen der in Art. 1 des Gesetzes genannten Verwaltungen, Gerichte, Schulen und Betriebe des Staates, der Gemeinden, Gemeindeverbände und sonstigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen die Wahlen zu den Personalvertretungen durch-

¹⁾ BayPVG vom 21. November 1958, GVBl. S. 333

²⁾ 1.2.1959, Art. 85 BayPVG

³⁾ Art. 80 Abs. 2 BayPVG, §§ 1 ff. der Wahlordnung vom 25.3.1959, WO-BayPVG, GVBl. S. 123

geführt. Die aus den Wahlen hervorgegangenen Personalvertretungen (Personalräte bzw. Stufenvertretungen ⁴⁾) sind inzwischen im Amt.

Seine Bewährung wird das Gesetz in der praktischen Durchführung und Handhabung zu bestehen haben, wobei ein Aufbau auf der Arbeit der bisherigen Betriebsvertretungen, die im wesentlichen reibungslos und zufriedenstellend funktionierten, möglich und geboten sein wird. In diesem Zusammenhang soll bereits hier festgestellt werden, dass das Personalvertretungsgesetz rechtlich und tatsächlich auf bewährten und jahrelang praktizierten betriebsverfassungsrechtlichen Bestimmungen aufbaut ⁵⁾ und sie für den Sonderbereich des öffentlichen Dienstes modifiziert. Das Betriebsverfassungsgesetz und das Personalvertretungsgesetz sind Parallelgesetze ⁶⁾, nicht nur in ihrem äusseren Aufbau und nach ihrem wesentlichen Inhalt, sondern vor allem auch nach ihrer rechtlichen Zielsetzung und Gesamtkonzeption.

Es wird sich in der Folge immer wieder als notwendig erweisen, auf rechtliche Gedanken des Betriebsverfassungsrechts als der ursprünglichen Grundlage auch des Personalvertretungsrechts zurückzugreifen. Die Folgerichtigkeit und Notwendigkeit dieser Methode hat ihre Ursache dabei nicht nur in der vorerwähnten Parallelität beider Gesetze, sondern ergibt sich vor allem auch daraus, dass beide Gesetze für ihren jeweiligen Bereich wesentliche verfassungsrechtliche

4) vgl. Art. 51 BayPVG

5) vgl. Molitor in RdA 1955, S. 404 f., wo auch die Abweichungen gegenüber dem Betriebsverfassungsgesetz dargelegt und erörtert werden

6) vgl. Molitor, a.a.O., bei Fussnote 5

Sozialprinzipien, nämlich das Recht des arbeitenden Menschen auf Beteiligung an der Ordnung und Ausgestaltung der Arbeit in seinem Betrieb bzw. in seiner Dienststelle, verwirklichen.

II.

Die Schaffung des Personalvertretungsrechts für die Beamten, Angestellten und Arbeiter des bayerischen öffentlichen Dienstes ⁷⁾ stellte für diesen Bereich den Abschluss einer Entwicklung dar, die nach dem Zweiten Weltkrieg mit der allmählichen Wiederbelebung des Gedankens der betrieblichen Vertretung der Arbeitnehmer begann.

Mit Kontrollratsgesetz(KRGes) Nr.22 vom 10.4.1946 ⁸⁾ wurde erstmals die Errichtung und die Tätigkeit von Betriebsräten zur Wahrnehmung der beruflichen, wirtschaftlichen und sozialen Interessen der Arbeiter und Angestellten in den einzelnen Betrieben gestattet. Das Gesetz legte jedoch nur Grundsätze der betrieblichen Vertretung fest und sah für die Tätigkeit der Betriebsräte gewisse, umgrenzte

⁷⁾ -damit für ca. 280 000 Bedienstete -

⁸⁾ Amtsblatt des Kontrollrats Nr.6, S.133 f.

Aufgabengebiete ⁹⁾ vor. Der öffentliche Dienst - zumindest die eigentliche " öffentliche Verwaltung " - war jedoch im KRGes.Nr.22 nicht ausdrücklich angesprochen. Die Einbeziehung der Beamten in den Geltungsbereich des KRGes.Nr.22 war umstritten ¹⁰⁾. Aus Art.V, lit.e des KRGes.Nr.22, der als Aufgabe des Betriebsrates u.a. die Zusammenarbeit mit den Behörden bei der Denazifizierung von öffentlichen und privaten Betrieben nennt, kann aber entnommen werden, dass die Errichtung von Betriebsräten zumindest in öffentlichen Betrieben beabsichtigt und gewollt war.

Die zur Durchführung des KRGes.Nr.22 erlassene bayerische Wahlordnung vom 6.12.1946 ¹¹⁾ stellte in Ziff.I Nr.4 die Beamten und Beamtenanwärter hinsichtlich der Betriebsvertretung den Angestellten gleich, sprach jedoch ebenfalls nur von " Betrieben ", nicht aber von Dienst- oder Verwaltungsstellen.

Als Ergänzung des KRGes.Nr.22 ¹²⁾ stellte hinsichtlich der Voraussetzungen und Anforderungen für die Wählbarkeit von Betriebsangehörigen zu Betriebsräten das Gesetz des Wirtschaftsrates über die Wählbarkeit zum Betriebsrat vom 9.8.1949 ¹³⁾ Richtlinien auf, ohne jedoch darüber hinausgehende Vorschriften zur Betriebsverfassung selbst zu treffen.

Klarere Rechtsverhältnisse wurden durch das Bayer. Betriebsrätegesetz (BayBRG) vom 25.10.1950 ¹⁴⁾ insofern ge-

9)

vgl. Nawiasky-Leusser, a.a.O., S.255, ferner Galperin in DRZ, 1950, S.148

10)

Dietz, AR-Blattei, Personalvertr.I, Meissinger-Raumer, a.a.O. Anm.1 zu § 5 BayBRG

11)

GVBl. S.86/1947

12)

vgl. Galperin in AR-Blattei, Rechtsquellen II

schaffen, als durch § 106 BayBRG die wesentlichen Vorschriften dieses Gesetzes auf die Verwaltungen und Betriebe des Staates, der Gemeinden, Gemeindeverbände und die der Staatsaufsicht unterliegenden Körperschaften des öffentlichen Rechts für anwendbar erklärt wurden. Das dem Inkrafttreten des BayBRG entgegenstehende KRGes. Nr. 22 wurde durch Gesetz Nr. A-12 der Alliierten Hohen Kommission für Deutschland vom 30.11.1950 ¹⁵⁾ für den Bereich des Landes Bayern aufgehoben ¹⁶⁾. Allerdings war auch das BayBRG primär auf die Belange der privaten Betriebe und der dort beschäftigten Arbeitnehmer zugeschnitten, während es durch Verweisungen und im übrigen durch Sondervorschriften (§§ 107 - 117 BayBRG) versuchte, den Interessen der öffentlichen Bediensteten und Arbeitnehmer und den Besonderheiten des öffentlichen Dienstes Rechnung zu tragen.

Neben Bayern hatten auch andere Deutsche Länder Sonderbestimmungen für die personelle Vertretung im öffentlichen Dienst geschaffen ¹⁷⁾. Man war sich übereinstimmend klar, dass der öffentliche Dienst hinsichtlich der Gestaltung seiner Personal- oder Betriebsvertretung Sondernormen

-
- 13) Gesetzblatt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes Nr. 30/1949, S. 247
- 14) BayBS IV, S. 586 = GVBl. S. 227
- 15) Amtsblatt der Alliierten Hohen Kommission vom 9.12.1950., Nr. 41, S. 701
- 16) vgl. die Bek. über das Inkrafttreten des BayBRG vom 22.12.1950, GVBl. S. 20/51
- 17) vgl. Meissinger-Raumer, a.a.O., Anm. 5 zu § 106 BayBRG mit weiteren Literaturangaben

zwingend erfordert ¹⁸⁾. Bis zu deren Schaffung bot sich die Verweisung auf das Betriebsvertretungsrecht der privaten Betriebe und Unternehmungen als Zwischenlösung an.

Das Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) vom 11.10. 1952 ¹⁹⁾ brachte nach einer Zeit der Rechtszersplitterung ²⁰⁾ auf dem Gebiet des Betriebsverfassungsrechts auf Bundesebene die Rechtseinheit. Die Betriebe und Verwaltungen der öffentlichen Hand (Bund, Länder, Gemeinden und sonstige Körperschaften und Anstalten - wohl auch die nicht ausdrücklich genannten Stiftungen - des öffentlichen Rechts waren jedoch expressis verbis (§ 88 BetrVG) ausgeklammert worden. Das Bestreben, einer auf die besonderen Belange und Erfordernisse des öffentlichen Dienstes ²¹⁾ ziellenden Lösung nicht vorzugreifen, war deutlich erkennbar ²²⁾. Diese sollte einem erst zu schaffenden Gesetz, nämlich dem Personalvertretungsgesetz, vorbehalten bleiben. Die bis dahin für die Betriebsverfassung des öffentlichen Dienstes geltenden Bestimmungen (hier also: das BayBRG) wurden ausdrücklich aufrechterhalten, um so ein rechtliches " Vakuum " zu verhindern (§ 88 Abs. 2 BetrVG).

Der Bundesgesetzgeber schuf dann mit dem Bundespersonalvertretungsgesetz (PersVG) vom 5.8.1955 ²³⁾ zweierlei:

18)

Diets, PersVG, Einführung A IV, Vorbem. vor § 1, Molitor, PersVG, Anm. 2, Einleitung, Meissinger-Raumer, a.a.O. Anm. 3 zu § 5 BayBRG, Nipperdey, Das Mitbestimmungsrecht im öffentlichen Dienst, der auf die grundsätzliche Verschiedenheit bezügl. der Rechtsverhältnisse der Beamten und Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes und auf die noch grössere hinsichtlich des öffentlichen Dienstes und der Privatwirtschaft hinweist.

19)

BGBI. I, S. 681

20)

Hueck-Nipperdey, Lehrb., 6. Aufl., S. 23, Diets, ArbR-Blattei, Personalvertretung I, Anm IV B

21)

vgl. Hueck-Nipperdey, a.a.O., S. 69

Einmal stellt das Gesetz eine Normierung des für den Bereich der Verwaltungen und Betriebe des Bundes, der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts und der Gerichte des Bundes geltenden Personalvertretungsrechts dar. Zum andern bringt das Gesetz im 2. Teil (§§ 82 - 94 PersVG) Rahmenvorschriften für die von den Ländern zu erlassenden entsprechenden Personalvertretungsgesetze.

Das zur Ausfüllung des im PersVG gesteckten Rahmens für den Bereich des Bayerischen Öffentlichen Dienstes erlassene BayPVG vom 21.11.1958 ist als eine Synthese aus den bindenden Rahmenbestimmungen des PersVG, aus bewährten Teilen des alten Bayerischen Betriebsrätegesetzes und aus neuen, modernen Gedanken hinsichtlich der Vertretung der öffentlichen Bediensteten (Beamten und Arbeitnehmer) unter Berücksichtigung der Besonderheiten gerade des öffentlichen Dienstes anzusehen.

22) - über die im Bundestag heftig umstrittene Einbeziehung des öffentlichen Dienstes, insbes. der Beamten, in das BetrVG vgl. Bobrowski, Das Arbeitsrecht, S. 430

23) BGBI. I, S. 477

III.

Wenn oben ²⁴⁾ ausgeführt wurde, dass das Bayerische Personalvertretungsgesetz für die Beamten, Angestellten und Arbeiter (Art.4 bis 6 BayPVG) des bayerischen öffentlichen Dienstes gilt, so scheint darin eine erschöpfende und abschliessende Aussage über den sachlichen, personellen und räumlichen Geltungsbereich dieses Gesetzes zu liegen. Sicherlich ist der bayerische Gesetzgeber im Rahmen der ihm durch die Bayerische Verfassung vom 2.12.1946 ²⁵⁾, durch die Zuständigkeitsabgrenzung im Bonner Grundgesetz vom 23.5.1949 ²⁶⁾ und durch die Rahmenvorschriften des Bundespersonalvertretungsgesetzes vom 5.8.1955 ²⁷⁾ eingeräumten Grenzen befugt und sogar verpflichtet, Recht für die im bayerischen öffentlichen Dienst stehenden Beamten, Angestellten und Arbeiter zu setzen und deren personelle und betriebliche Vertretung zu regeln. Dabei ist zunächst von dem (Regel-) Fall auszugehen, dass sich die Rechtswirkungen und Rechtsbeziehungen einer Rechtsnorm - hier: des Personalvertretungsgesetzes - innerhalb der Landesgrenzen erschöpfen und vollziehen und die im BayPVG geregelten rechtlichen und tatsächlichen Geschehnisse (z.B. die Bildung von Personalvertretungen, Einreichung von Anträgen, Beratungen, Versammlungen, Sprechstunden, Mitwirkungs- und Mitbestimmungsfragen,

24) vgl. Kptl. II am Anfang

25) BayBS I, S. 3 (Art. 70 ff, 94 ff, 166 ff)

26) BGBI 1 (Art. 28, 30, 70 ff)

27) BGBI. I S. 477 (§§ 83 ff)

etwaige gerichtliche Entscheidungen etc.) innerhalb der Staatsgrenzen verwirklicht werden und etwaige Interessengegensätze und streitige Rechtstatbestände hier zur Austragung und - ggf. gerichtlichen - Entscheidung kommen.

Die Staatsgrenzen ²⁸⁾ des Freistaates Bayern sind dabei klar umrissen:

Nach dem Zusammenbruch des Jahres 1945 wurde durch Proklamation Nr.2 des Obersten Befehlshabers der Amerikanischen Streitkräfte in Deutschland vom 19.9.1945 der Staat Bayern, der von 1933 bis 1945 im Rahmen des deutschen Einheitsstaates nur dem Namen nach "Staat" - in Wirklichkeit eine blossе Verwaltungsprovinz - war, wieder errichtet. In Art. I der Proklamation Nr.2 wurde die Bildung von "Verwaltungsgebieten, die von jetzt ab als Staaten bezeichnet werden", angeordnet. Neben Grosshessen und Württemberg-Baden wurde der Staat Bayern wiedergeschaffen, hinsichtlich dessen Hoheitsgebiet die Proklamation Nr.2 bestimmte:

"Bayern umfasst ganz Bayern, wie es 1933 ²⁹⁾ bestand, ausschliesslich des Kreises Lindau."

Die damals von Bayern getrennte Exklave Lindau wurde zwischenzeitlich dem bayerischen Staatsgebiet wieder angegliedert ³⁰⁾ und ist ab 1.9.1955 wieder ein Teil des Freistaates Bayern. An den so umrissenen Grenzen des Freistaates Bayern hat sich seither nichts mehr geändert. Sowohl die

28)

Zur Frage der natürlichen und künstlichen Grenzen des Staatsgebietes sowie zum Prinzip der Effektivität vgl. Sauer, a.a.O., S.84

29)

Die Proklamation Nr.2 berücksichtigt irrigerweise nicht die 1933 zu Bayern gehörige Pfalz, die 1945 nicht mehr Teil des neugebildeten Landes Bayern wurde

30)

vgl. Gesetz über den Kreis Lindau v.23.7.55, BayBS I, S.46

Bayerische Verfassung wie auch das Bonner Grundgesetz gehen von der Souveränität des Freistaates Bayern innerhalb der Grenzen seines Staatsgebietes aus, beschränkt lediglich im Hinblick auf die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes.

Unter Berücksichtigung dieser staatsrechtlichen Gegebenheiten muss somit der Grundsatz - dass nämlich das BayPVG für alle Bediensteten des Freistaates Bayern, der Gemeinden usw. (Art. 1 BayPVG) gilt - dann problematisch werden, wenn bayerische Dienststellen oder Teile solcher Dienststellen bzw. Nebendienststellen ausserhalb der Landesgrenzen bestehen oder errichtet werden.

Bei den ausserhalb der bayerischen Landesgrenzen liegenden bayerischen Dienststellen, Dienststellenteilen bzw. Nebendienststellen sind zwei Fälle denkbar:

a) Es handelt sich um Einrichtungen - und zwar um solche, die mit bayerischen Bediensteten im Sinn von Art. 3 BayPVG oder doch jedenfalls teilweise bayerischen Bediensteten besetzt sind -, die zwar ausserhalb der Grenzen des Freistaates Bayern, aber noch innerhalb der Grenzen der Bundesrepublik Deutschland liegen. Da der Geltungsbereich des Grundgesetzes wegen des föderalistischen Aufbaues der Bundesrepublik Deutschland identisch ist mit den zum Ausland bestehenden Staatsgrenzen der betreffenden Bundesländer, da es also ein eigentliches Bundesgebiet nicht gibt, sondern vielmehr unter Bundesgebiet nur die Summe der Staatsgebiete der Bundesländer zu verstehen ist ³¹⁾, handelt es sich bei den oben bezeichneten bayerischen Dienststellen

31)

vgl. Schlochauer, a.a.O., S. 25 und Maunz, a.a.O., S. 20

oder Dienststellenteilen also um solche, die im Gebiet eines anderen Bundeslandes liegen.

Als Beispiele für derzeit bestehende Einrichtungen dieser Art sind zu nennen : Die Dienststelle des Bevollmächtigten Bayerns beim Bund in Bonn (Staatsgebiet des Landes Nordrhein-Westfalen), die Zweigniederlassungen der Bayerischen Staatsbank in Kaiserslautern, Ludwigshafen, Neustadt a.d.W., und Pirmasens (Staatsgebiet des Landes Rheinland-Pfalz) sowie die Aussenstellen der Bayerischen Versicherungskammer, z.B. die Brandversicherungsämter in Kaiserslautern, Kirchheimbolanden, Landau/Pfalz, Ludwigshafen, Neustadt a.d.W., Pirmasens, Speyer und Zweibrücken (Staatsgebiet des Landes Rheinland-Pfalz). Daneben beschäftigt die Bayerische Notarkasse, eine Anstalt des öffentlichen Rechts mit Dienstherreneigenschaft, Notariatsbeamte, die teilweise in ausserbayerischen, nämlich rheinland-pfälzischen Notariaten Dienst tun ³²⁾.

Während die Dienststelle des Bevollmächtigten Bayerns beim Bund unmittelbar der Bayerischen Staatskanzlei unterstellt ist und Dienstherr der in der Bonner Vertretung beschäftigten Personen der Freistaat Bayern ist, sind die Zweigniederlassungen der Staatsbank Verwaltungsstellen einer in Bayern befindlichen Anstalt des öffentlichen Rechts ³³⁾. Ähnlich ist die rechtliche Lage hinsichtlich der Bediensteten der Notarkasse und der Versicherungskammer, öffentlich-rechtlicher Anstalten bzw. Körperschaften

32)

vgl. dazu Art. 18 der Satzung der Notarkasse in der am 1.6.1957 gültigen Fassung (BayBSVJu III, S. 312)

33)

vgl. Gesetz über die Bayerische Staatsbank vom 25.10.50, BayBS III, S. 561

mit Sitz in Bayern ³⁴⁾. Arbeitgeber der in den pfälzischen Zweigniederlassungen der Staatsbank, Aussenstellen der Versicherungskammer bzw. bei pfälzischen Notariaten beschäftigten Personen ist die Bayerische Staatsbank, die Notarkasse oder Versicherungskammer, also jeweils eine der Aufsicht des Freistaates Bayern unterstellte Körperschaft bzw. Anstalt des öffentlichen Rechts im Sinn von Art. 1 BayPVG. ³⁵⁾

b) Der Freistaat Bayern unterhält aber auch Einrichtungen, (Dienststellen bzw. Dienststellenteile), die ausserhalb der Grenzen des Freistaates Bayern und ausserhalb der Grenzen der Bundesrepublik liegen, somit Auslandsdienststellen im eigentlichen Sinn des Wortes. Eine ähnliche Situation bestand früher z.B. auch im Saarland, das bis zur politischen Wiedereingliederung in die Bundesrepublik eine eigene saarländische Gesandtschaft in Paris unterhielt, die nach der Eingliederung aufgelöst wurde. Deren Aufgaben - soweit sie auf der wirtschaftlichen Sonderstellung des Saarlandes beruhen - wurden seit dem 1.3.1957 durch eine Sonderabteilung bei der deutschen Botschaft in Paris wahrgenommen. Das dort beschäftigte Personal stand im saarländischen Landesdienst und war lediglich zur Botschaft abgeordnet.

Als bayerische Auslandsdienststellen bzw. Nebendienststellen im Ausland sind zu nennen die bayerischen Grenzpolizeistationen Kufstein-Bahnhof (-die zur Grenzpolizeinspektion Kiefersfelden gehört -) und Salzburg-Bahnhof (-die

³⁴⁾

vgl. die Satzung der Notarkasse (BayBSVJu III, S. 312), die Verordnung, die Versicherungskammer betreffend, vom 21.12.1908 (BayBS I, S. 242) und das Gesetz über das öffentliche Versicherungswesen vom 7.12.1933 (BayBS I, S. 242)

³⁵⁾

vgl. auch Ballerstedt-Engelhard, a.a.O., Anm. 31 zu Art. 1

zur Grenzpolizeiinspektion Freilassing gehört -) und endlich die drei sogen.bayerischen Saalforstämter St.Martin bei Lofer, Leogang und Unken (- die dem Bayerischen Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten-Ministerialforstabteilung-, bzw.der Oberforstdirektion München unterstehen -).Diese vorgenannten Einrichtungen liegen alle im Hoheitsgebiet der Republik Österreich, also eines ausländischen Staates.Rechtsgrundlage für die Errichtung dieser bayerischen Dienststellen bzw.Dienststellenteile ist hinsichtlich der Grenzpolizeibehörden das Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich über die Erleichterung der Grenzabfertigung im Eisenbahn- Strassen- und Schiffsverkehr vom 14.9.1955³⁶⁾ und hinsichtlich der Saalforstämter die Salinenkonvention zwischen Bayern und Österreich vom 18.3.1829 in der Fassung des Abkommens zwischen dem Freistaat Bayern und der Republik Österreich über die Anwendung der Salinenkonvention vom 25.3.1957³⁷⁾.

Der räumliche Geltungsbereich des Bayerischen Personalvertretungsgesetzes - der sachliche und personelle Geltungsbereich soll hier nicht näher erörtert werden - kann also nicht auf bayerische Dienststellen innerhalb der Staatsgrenzen des Freistaates Bayern beschränkt werden.Eine solche Beschränkung ist auch - von innerstaatlichen Gesichtspunkten aus betrachtet - nicht gewollt.Vielmehr wäre

36)

Gesetz vom 4.7.1957,BGBI.II,S.581.Die Vorschriften des Gesetzes gestatten die Vornahme der Grenzabfertigung durch Grenzdienststellen des einen Landes auf dem Gebiet des andern.Für die öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse der in den Grenzdienststellen tätigen Bediensteten ist die ausschliessliche Gültigkeit der Gesetze und Bestimmungen des jeweiligen Nachbarstaates vereinbart.Das Gesetz umschliesst auch die bayer.Grenzpolizeibehörden. die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers ist nach Art.73 Nr.3 u.5 GG gegeben.-vgl.auch Bundesgesetz vom 16.3.51

es, allein aus der verfassungsrechtlichen Erwägung der Gleichbehandlung aller öffentlich-rechtlichen Bediensteten des Freistaates Bayern, durchaus erwünscht, das "Räteprinzip"³⁸⁾ des Personalvertretungsgesetzes auch auf die Bediensteten im ausserbayerischen und ausländischem Gebiet auszudehnen, sofern nicht höherrangige staats- oder völkerrechtliche Grundsätze oder Rechtsnormen entgegenstehen.

Es soll daher im Folgenden untersucht werden, ob das vom Bayerischen Gesetzgeber für seine Bediensteten gesetzte Personalvertretungsrecht auch ausserhalb der Grenzen des Freistaates Bayern rechtswirksam und uneingeschränkt verbindlich ist. Sollte eine solche Aussenwirkung innerbayerischen Rechts sich als unmöglich oder undurchführbar erweisen, ist zu prüfen, ob und ggf. welches Recht der personellen Vertretung für die Bediensteten dieser ausserhalb Bayerns gelegenen Dienststellen oder Dienststellenteile gilt.

Zu diesem Zweck ist zunächst veranlasst, nach der Rechtsnatur des Personalvertretungsrechts zu fragen, d.h. zu untersuchen, ob dessen Normen dem privatrechtlichen oder aber dem öffentlich-rechtlichen Rechtskreis zuzuordnen sind ³⁹⁾. Denn die Frage, ob Bayerisches Personalvertretungs-

BGBI. I, S. 201 sowie Art. 34 ff POG vom 20.10.54, BayBS I, S. 450.

37) GVB1. S. 167

38) vgl. dazu Molitor, a.a.O., Anm. 3 zu § 97 PersVG

39) Zutreffend weist Nikisch, a.a.O. S. 41 für das Gebiet des Arbeitsrechts darauf hin, dass es zwar als Ganzes weder dem öffentl. Recht noch dem Privatrecht zugewiesen werden könne, dass aber eine Unterscheidung bei den einzelnen Rechtssätzen und -instituten möglich u. geboten ist. Haemmerle, a.a.O., S. 21 spricht dagegen davon, dass sich das gesamte Arbeitsrecht immer mehr zum öffentlichen

recht über die Grenzen des bayerischen Staates und möglicherweise sogar ins Ausland hinauswirken kann, wird u.U. verschieden zu beantworten sein, je nachdem, ob die Rechtsnatur des BayPVG seine Einordnung in den Kreis des öffentlichen oder privaten Rechts erfordert ⁴⁰⁾. Wie bereits oben erwähnt ⁴¹⁾, erfordert die Wesensverwandtheit von Personalvertretungs- und Betriebsverfassungsrecht hierbei Paralleluntersuchungen, wobei für die Rechtsnatur der Personalvertretung die bisher insoweit zur Natur der Betriebsvertretung gewonnenen, wenn auch umstrittenen Erkenntnisse wertvolle Hinweise geben können.

Recht hin entwickle und seines einstigen privatrechtlichen Charakters weitgehend entkleidet sei.- vgl. auch Gamillscheg, a.a.O., Vorwort und S.8 sowie S.366 f. sowie LAG Düsseldorf, AP Nr.1 zum Internationalen Privatrecht.

40) vgl. Galperin, AR-Blattei, Rechtsquellen III, Anm.B 1 sowie Beitzke in "Der Betrieb" 1958, S.224
a.A. Hueck-Nipperdey, a.a.O., S.94 f., die für den Bereich des BetrVG - unabhängig von seiner Qualifikation als öffentliches oder privates Recht - Gültigkeit nur für das Gebiet der Bundesrepublik annehmen.

41) vgl. Kptl. I am Ende

IV.

Die bisherigen Untersuchungen haben gezeigt, dass die Bestimmungen des Personalvertretungsgesetzes im Ergebnis lediglich als auf die Besonderheiten des öffentlichen Dienstes zugeschnittene Sondernormen des allgemeinen Betriebsverfassungsrechts zu qualifizieren sind. Die sich aus dem gemeinsamen Ursprung beider Gesetze ergebende Wesensgleichheit zwischen Personal- und Betriebsvertretung wird auch durch die amtliche Begründung zum Personalvertretungsgesetz ⁴²⁾ bestätigt, die von weitgehender Übereinstimmung in wesentlichen Punkten zwischen Betriebs- und Personalverfassung ausgeht, wenn auch anerkannt wird, dass die Personalverfassung gewisse Besonderheiten im Hinblick auf die Ausgestaltung des öffentlichen Dienstes aufweist.

Die Frage nach der Rechtsnatur des Personalvertretungsrechts lässt sich daher nicht von der des Betriebsverfassungsrechts trennen. Steht die Zuordnung eines der beiden Rechtsgebiete zum öffentlichen oder privaten Recht fest, so ergibt sich daraus die Zugehörigkeit des andern zu demselben Rechtskreis ⁴³⁾.

Bereits unter der Herrschaft des Betriebsrätegesetzes von 1920 war dessen Zuweisung zum öffentlichen oder privaten Recht umstritten. Wenn auch Lehre ⁴⁴⁾ und Recht-

42)

BT-Drucksache, 2. Wahlperiode 1953, Nr. 160 (neu) S. 15

43)

vgl. Molitor in RdA 1955, S. 408

44)

vgl. Dietz, PersVG, Anm. 75 zu § 1 sowie Molitor, PersVG, Anm. 12 zu § 1, beide mit weiteren Nachweisen

sprechung (- insbes.Reichsgericht und Reichsarbeitsgericht-) sich Überwiegend für den öffentlich-rechtlichen Charakter der Betriebsvertretungen ausgesprochen haben, so wurde doch auch andererseits in der Betriebsvertretung die gesetzliche Vertreterin der Arbeitnehmerschaft im Betrieb gesehen, die die ihr übertragenen Rechte und Pflichten namens aller Arbeitnehmer im betreffenden Betrieb als Amt des privaten Rechts ausübe ⁴⁵⁾. Neben diesen beiden dominierenden Ansichten, nämlich der rein öffentlich-rechtlichen bzw. rein privatrechtlichen Ausgestaltung der Betriebsvertretung, wurden auch Theorien vertreten, die diese Gegensätze zu überbrücken trachteten, indem sie einerseits die Betriebsvertretung zwar als privatrechtliche gesetzliche Vertreterin der Arbeitnehmerschaft ansahen, zum andern aber anerkannten, dass die Betriebsvertretungen dennoch auf Grund öffentlich-rechtlicher Dienstpflicht handeln und - ohne Organ oder Selbstverwaltungskörper des öffentlichen Rechts zu sein - Aufgaben der staatlichen Fürsorge in einer Verbindung von öffentlichem und privatem Recht erfüllen. Bemerkenswert ist, dass bereits damals für die Zuweisung der Betriebsvertretung zum öffentlichen Recht Überlegungen massgebend waren, wonach die Betriebsvertretungen staatliches Organ, staatlicher Selbstverwaltungskörper oder aber juristische Teilperson des öffentlichen Rechts sei. Die Bestimmung des Art.165 WV ⁴⁶⁾ ist in diesem

45)

Hueck-Nipperdey, Lehrb.3./5.Aufl., S.552 f.

46)

Art.165 WV, Abs.2 u.3.lautete:(2)Die Arbeiter und Angestellten erhalten zur Wahrnehmung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Interessen gesetzliche Vertretungen in Betriebsarbeiterräten sowie in nach Wirtschaftsgebieten gegliederten Bezirksarbeiterräten und in einem Reichs-

Zusammenhang ohne Bedeutung gewesen, da der dort geforderte "Aufbau des nach wirtschaftlichen Funktionen gegliederten Volkes" nie in die Tat umgesetzt wurde ⁴⁷⁾.

Es kann dahingestellt bleiben, ob die Betriebsvertretung bereits unter dem Geltungsbereich des Betriebsrätegesetzes von 1920 eine solche des öffentlichen Rechts war - was zutreffen dürfte - oder ob die privatrechtliche Vertretertheorie - für die allerdings prima facie § 10 ArbGG a.F. sprach, der der Arbeitnehmerschaft und nicht dem Betriebsrat die Parteifähigkeit vor den Arbeitsgerichten zuerkannte - richtig war. Bei der allein entscheidenden Prüfung, ob das gegenwärtig geltende Betriebsverfassungs- bzw. Personalvertretungsrecht dem öffentlichen oder privaten Recht angehört, sprechen gewichtige Gründe für die Zuweisung dieser Rechtsmaterie zum öffentlichen Recht ⁴⁸⁾.

Die Zugehörigkeit des Personalvertretungsrechts zum Öffentlich-rechtlichen Rechtskreis wird zwar auch gegenwärtig noch bestritten ⁴⁹⁾. Rewolle-Lorentz ⁵⁰⁾ vertreten auch für die Personalvertretung die Auffassung, dass sie ein Institut des privaten Rechts sei. Nicht eindeutig äußern

arbeiterrat.-(3)Die Bezirksarbeiterräte und der Reichsarbeiterrat treten zur Erfüllung der gesamten wirtschaftlichen Aufgaben und zur Mitwirkung bei der Ausführung der Sozialisierungsgesetze mit den Vertretungen der Unternehmer und sonst beteiligter Volkskreise zu Bezirkswirtschaftsräten und zu einem Reichswirtschaftsrat zusammen....

47) vgl. Poetsch-Heffter, a.a.O., Anm. 4, 5 zu Art. 165 WV sowie Nikisch, Arbeitsrecht, 1. Aufl., S. 15 und Hueck-Nipperdey, a.a.O., S. 676

48) vgl. das bei Breu, a.a.O., Anm. 15 zu Art. 1 zit. Urteil des BVerwG v. 24.10.57., das sich bezüglich der Betr. Räte nach dem KRGes. Nr. 22 für die öffentl.-rechtl. Theorie entschieden hat

49) Dietz, PersVG, B VII Einführung, Anm. 65 ff zu § 1, Breu, a.a.O., Einführung 4, Molitor a.a.O., Anm. 12 zu § 1 mit

sich zunächst Hueck-Nipperdey ⁵¹⁾, bekennen sich jedoch dann ebenfalls zur privatrechtlichen Theorie ⁵²⁾.

Für die Zuordnung des Personalvertretungsgesetzes zum öffentlichen Recht ist zunächst festzustellen, dass der Unterschied zwischen öffentlichem und privatem Recht - trotz der gelegentlichen Annäherung und Vermischung beider Gebiete - ein grundlegender, jede dritte Kategorie ausschliessender ist ⁵³⁾. Da andererseits innerhalb einer umfassenden rechtlichen Regelung, wie sie sowohl das Betriebsverfassungs- wie auch das Personalvertretungsrecht darstellt, einzelne Rechtsbeziehungen privatrechtlicher Art möglich und denkbar wären, obwohl der Gesamtkomplex jeweils dem öffentlichen Recht unterzuordnen ist oder umgekehrt, müssen die grundlegenden, universellen Rechtsbeziehungen, die das Betriebsverfassungs- wie das Personalvertretungsgesetz schaffen und regeln wollen, auf ihren öffentlich- oder privatrechtlichen Kern und Wesensgehalt untersucht werden. Dass das früher hinsichtlich der Unterscheidung öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rechtsverhältnisse oft gebrauchte Kriterium des jeweiligen öffentlichen oder privatrechtlichen "Interesses" eine klare Scheidung nicht erlaubt und deshalb ungeeignet ist, hat Molitor ⁵⁴⁾ überzeugend dargetan. Jedoch geben die Ziel-

weiteren Nachweisen und Zitaten

50) Rewolle-Lorentz, a.a.O., ferner ArbUR 1958, S. 75, a.A. aber offensichtlich in ArbUR 1956, S. 201 f.

51) Hueck-Nipperdey, a.a.O., S. 694 f.

52) Hueck-Nipperdey, a.a.O., S. 767 f.

53) Molitor, a.a.O., Anm. 12 zu § 1 PersVG

54) Festschrift für Herschel, S. 105 f.

setzung und Aufgabe des Personal- bzw. Betriebsrates im Gesamtrahmen unseres verfassungs- und staatsrechtlichen Aufbaues wertvolle Aufschlüsse für die Frage nach der öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Ausgestaltung der Personalvertretung und können deshalb nicht unberücksichtigt bleiben.

So betrachtet, ist die - zumindest weit Überwiegende - öffentlich-rechtliche Zielsetzung und Struktur des Personalvertretungsrechts nicht zu verkennen :

Von den wesentlichsten Kriterien, die zwingend auf eine öffentlich-rechtliche Ausprägung des Personalvertretungsrechts im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Gesamtkonzeption hinweisen, seien - beispielhaft - genannt :

1.) Zwar wird hinsichtlich der Bildung von Personalvertretungen keinerlei Zwang ausgeübt, sodass eines der stets als wesentlich genannten Merkmale öffentlich-rechtlicher Beziehungen, nämlich die Zwangsnatur seiner Normen ⁵⁵⁾, zu fehlen scheint. Doch kann kein Zweifel bestehen, dass der Staat die seinen Bediensteten zuerkannten Rechte auch ausgefüllt sehen will und er deshalb die Bildung von Personalvertretungen mit hoheitlicher Gewalt fördert und schützt ⁵⁶⁾. Einzelheiten hierfür ergeben sich insbes. aus Art. 21 BayPVG, ferner auch mittelbar aus Art. 18, 19 und 20 Satz 2 des Gesetzes.

55) vgl. Helfritz, a.a.O.

56) Molitor, a.a.O., Erl. zum PersVG.

2.) Träger der Rechte und Pflichten aus dem Personalvertretungsgesetz ist die zu einem Verband zusammengefasste Belegschaft 57), wobei die Zugehörigkeit zu ihr mit dem Eintritt in die Dienste des öffentlichen Dienstherrn bzw. Arbeitgebers automatisch ohne besonderen Willensakt einsetzt. Auch in dieser Zwangsmitgliedschaft - die zwar auch im privaten Recht denkbar ist, etwa bei den Gesamthandsgemeinschaften des BGB (z.B. §§ 2032 ff BGB), wobei jedoch dort der Zusammenschluss zur Erfüllung gemeinschaftlicher, öffentlich-rechtlich geschützter und gewollter Aufgaben wie beim Personalrat fehlt - liegt ein Indiz für den öffentlich-rechtlichen Charakter des Personalrates und damit des ganzen Personalvertretungsrechts 58).

3.) Das Gesetz schützt in einer eigenen Bestimmung (Art. 59 Abs.1) den Personalrat vor Behinderung und Benachteiligung bei Erfüllung seiner Aufgaben. Auch dieser Schutz wäre zu weitgehend, wollte man annehmen, dass es sich bei der Personalvertretung nur um ein privatrechtliches Gremium handle.

4.) Unzutreffend ist die von Verfechtern der privatrechtlichen Natur der Betriebs- und Personalvertretung vorgebrachte Argumentation, es fehle, um eine öffentlich-rechtliche Prägung des Personalrates annehmen zu können, an einem erforderlichen Unter- und Überordnungsverhältnis zwischen Personalrat und Belegschaft, da die Personalversammlung - die hierbei fälschlicherweise mit der Beleg-

57) für den einzelnen Arbeitnehmer als Träger der Rechte und Pflichten aus der Betriebsvertretung: Hueck-Nipperdev, a.a.O., S.683

58) vgl. Dietz, PersVG, Anm. 78 zu § 1

schaft identifiziert wird - dem Personalrat keine Weisungen für die Führung seiner Geschäfte geben könne. Diese Argumente können allein deswegen nicht richtig sein, weil die Personalversammlung keineswegs die "Verkörperung" der Belegschaft ist, sondern Organ der Belegschaft wie der Personalrat selbst ⁵⁹⁾. Über- und Unterordnung zwischen mehreren Organen eines Verbandes - hier: der Belegschaft - sind aber nicht notwendig, nicht einmal üblich. Ein echtes Über- und Unterordnungsverhältnis besteht dagegen zwischen der Belegschaft als Verband und dem einzelnen Mitglied des Verbandes.

5.) Die Pflichten des Personalrates sind überwiegend öffentlich-rechtlicher ⁶⁰⁾ und hoheitlicher Natur. So sind z.B. in den Art. 56 f und 68 BayPVG dem Personalrat gegenüber dem Dienststellenleiter Überwachungsfunktionen für die rechtmässige Durchführung der Gesetze eingeräumt, somit Funktionen, wie sie einer privatrechtlichen Institution wesensfremd sind und auch regelmässig nicht übertragen werden.

6.) Gem. Art. 58 und 73 BayPVG sind dem Personalrat Beteiligungsrechte an der Verwaltungstätigkeit der Dienststelle zugewiesen. Die Betrauung privater Vereinigungen mit Funktionen dieser Art wäre - wenn auch nicht undenkbar - jedenfalls durchaus wesensfremd und ungewöhnlich.

7.) Auch die fehlende "In-Dienst-Stellung" des Personalra-

59)

vgl. Dietz, PersVG, Anm. 79 zu § 1

60)

Hueck-Nipperdey, a.a.O., S. 688 halten dagegen die vom Betriebsrat bekleidete Stellung für keine öffentlich-rechtliche, sondern für eine dem Testamentsvollstrecker oder Vormund vergleichbare.

tes spricht nicht gegen seine öffentlich-rechtliche Aufgabe nach dem Willen des Gesetzgebers und nach dem Gepräge des Gesetzes. Im übrigen kann eine fehlende Kontrolle öffentlich-rechtlicher Art nicht ernstlich behauptet werden, da eine solche in den zur Entscheidung streitiger Tatbestände berufenen Verwaltungsgerichten jedenfalls gegeben ist ⁶¹⁾.

Die enumerative Aufzählung weiterer, für die öffentlich-rechtliche Natur des Personalvertretungsrechts sprechender Tatsachen bereitet keine Schwierigkeiten. Es sei nur erinnert an die Verpflichtung der öffentlichen Dienststelle, für die anlässlich der Wahlen und der Tätigkeit des Personalrates allgemein entstehenden Kosten (Art. 21 Abs. 2, 3, Art. 44 Abs. 1 BvPVG) aufzukommen, ein kaum denkbarer Vorgang, wollte man in den Personalvertretungen privatrechtliche Einrichtungen sehen, denen allenfalls staatliche Zuschüsse gewährt werden könnten. Auch die u.U. völlige Freistellung des Personalrates von der Dienstleistung (Art. 42 Abs. 3 BvPVG) wäre für Zwecke privatrechtlicher Institutionen ungewöhnlich. Die ausdrückliche Aufforderung zur Zusammenarbeit des Personalrates mit der Dienststelle zwecks Erfüllung dienstlicher Aufgaben (Art. 55 Abs. 1 BvPVG), seine Mitwirkung bei der Gestaltung des Dienstbetriebes (Art. 55 Abs. 3 BvPVG) und insbes. die Aufgabe des Personalrates, sich für die Wahrung der Koalitionsfreiheit - also eines verfassungsmässigen

61)

vgl. Dietz, PersVG, Anm. 81 zu § 1

Grundrechts - einzusetzen (Art.56 Abs.2 BayPVG), kann nur dann verstanden werden, wenn in der Personalvertretung eine öffentlich-rechtliche Einrichtung gesehen wird. Es erschiene auch ungewöhnlich, dass privatrechtlichen Gremien dienstliche Unterlagen zur Verfügung gestellt würden (Art.58 BayPVG). Auch der Schutz des Personalrates gegen Versetzung - somit der Vorrang des Unabhängigkeitsgedankens vor der dienstinternen Personalpolitik (Art.59 Abs.2 BayPVG) - lässt nur den Schluss zu, dass es sich bei dem solchermassen geschützten Personenkreis um Mitglieder eines dem öffentlichen Recht angehörenden Gremiums handeln muss.

Aber abgesehen von Einzelerrscheinungen der vorerwähnten Art sprechen für die Zugehörigkeit der personalvertretungsrechtlichen Bestimmungen zum öffentlichen Recht allein die Einordnung des Gesetzes in die verfassungsrechtliche Gesamtkonzeption ⁶²⁾ des Grundgesetzes und der Bayerischen Verfassung, insbes. die Postulate des Rechts- und Sozialstaates ⁶³⁾, der betrieblichen Mitbestimmung und des demokratischen Aufbaues von Wirtschaft und Verwaltung.

62)

a. A. Schnorr von Carolsfeld, a. a. O., S. 406 f., der die betriebliche und personelle Vertretung lediglich als Teil der rechtlichen Regelung des Verhältnisses zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer ansehen will, jegliche Einordnung des Rechts der Betriebsverfassung in die verfassungsmässige Sozialordnung bestreitet und deshalb auch zu einer privatrechtlichen Betrachtung der Betriebs- und Personalvertretung gelangt (vgl. auch S. 420 ff). Für den Fall einer öffentlich-rechtlichen Ausgestaltung der Betriebsvertretung verneint allerdings auch Schnorr die Möglichkeit einer Aussenwirkung über die Landesgrenzen hinaus.

63)

wohl zustimmend auch Hueck-Nipperdey, a. a. O., S. 673, wenn gleich dann (S. 693) im Gegensatz zu Diets der Mitbestimmungsgedanke als ein wesentlicher Teil der Wirtschafts- und Sozialverfassung bestritten wird.

Den Personalvertretungen ist in diesem Rahmen die Aufgabe zugewiesen, Dienst- und Arbeitsverhältnisse, also Grundlagen jeden staatlichen Aufbaues, möglichst sozial auszugestalten ⁶⁴⁾ und damit öffentliche Aufgaben zu erfüllen. Insbesondere spricht für die Einordnung des Personalvertretungsrechts in das öffentliche Recht die Tatsache, dass neben den Angestellten und Arbeitern auch die in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis stehenden Beamten ⁶⁵⁾ in den Personalräten und Stufenvertretungen zusammengefasst sind und deren Belange dort mit vertreten werden. Gerade daraus kann nur zwingend gefolgert werden, dass die Personalvertretung nicht aus dem privaten Dienst- oder Arbeitsverhältnis abzuleiten ist, sondern dass der Staat bewusst die Vertretung aller bei ihm Beschäftigten einer öffentlich-rechtlichen Institution übertragen wollte, die er zur Erfüllung ihrer Aufgaben hoheitlich fördert, schützt und auch - zumindest indirekt - überwacht. Mit dieser öffentlich-rechtlichen Ausgestaltung der Personalvertretung erfüllt der Staat die ihm in der Verfassung vorgezeichnete Aufgabe der Durchdringung der Wirtschafts- und Sozialordnung ⁶⁶⁾ mit in der Praxis zu verwirklichenden sozialen Gesichtspunkten. Auf der Ebene des Betriebes, der Dienststelle realisiert der Gesetzgeber einen Verfassungsrechtsgrundsatz, wonach das gesamte Leben des Staates unter

⁶⁴⁾ Molitor, a.a.O., Anm. 12 zu § 1 PersVG

⁶⁵⁾ vgl. Breu, a.a.O., Anm 15 zu Art. 1

⁶⁶⁾ zutreffend weist Bobrowski, a.a.O., S. 2 darauf hin, dass sich vor allem im 20. Jahrhundert arbeitsrechtliche Normen immer stärker nach der jeweils bestehenden Wirtschaftsverfassung richten

sozialen Gesichtspunkten zu gestalten ist ⁶⁷⁾. Aus dieser Gesamtsicht heraus erhellt - eindeutiger und stärker als aus Einzelbeispielen des Gesetzes -, dass die Personalvertretungen und das für sie geschaffene Recht nur öffentlich-rechtlichen Ursprungs sein können. Denn die Dienst- und Betriebsverfassung, also die Stellung, die der Belegschaft innerhalb eines Betriebes bzw. einer Dienststelle zukommt, die Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte sind Erscheinungen der allgemeinen Lebensordnung, der gesamten Staatsordnung und damit Teil der Wirtschafts- und Sozialverfassung ⁶⁸⁾. Die Betriebs- und Personalverfassung ist dabei in der Wirtschaftsverfassung verankert ⁶⁹⁾ und von dieser Seite her mit dem öffentlichen Recht verknüpft. Wenn auch das Grundgesetz und die Bayerische Verfassung in Einzelheiten gehende Regelungen über die Ausgestaltung der Sozial- und Wirtschaftsordnung nicht enthalten ⁷⁰⁾, so

67)

Gamillscheg, a.a.O., S. 368 erkennt an, dass die Betriebsverfassung eng mit dem allgemeinen staatlich-wirtschaftlichen Aufbau verknüpft ist und damit eine tragende Säule des sozialen Rechtsstaates ist, verneint jedoch die öffentlich-rechtliche Ausgestaltung der Betriebsverfassung, wobei er - zu Unrecht - die privatrechtliche Einordnung als "herrschend" bezeichnet. Immerhin kann aber angenommen werden, dass für die - nicht angesprochene - Personalvertretung die öffentlich-rechtliche Ausgestaltung bejaht wird, da als Indiz für die privatrechtliche Einordnung der Betriebsvertretung die Zuweisung von Streitigkeiten an die Arbeitsgerichte angesprochen wird, letzterer Gesichtspunkt aber für die Personalvertretung entfällt.

68)

Dietz, a.a.O., Anm. 82 zu § 1

69)

Galperin, AR-Blattei, Rechtsquellen III, B I

70)

-abgesehen von den z.B. in Art. 15, 20 GG, Art. 3, 103, 166 ff der Bayer. Verfassung niedergelegten allgemeinen Grundsätzen der Sozialstaatlichkeit

ergibt sich doch aus dem Gesamtbild der Verfassungen 71), dass die staatliche Ordnung und die Rechtsordnung sich an sozialen Gesichtspunkten orientieren und sie in die Wirklichkeit umsetzen muss. Dazu gehört auch das Recht des Arbeitnehmers und des Bediensteten an der Mitwirkung und Mitgestaltung des "Klimas" und der Ordnung seiner Arbeitsstätte (Betrieb, Dienststelle). Dieser verfassungsrechtliche Satz wird durch das Personalvertretungsgesetz für den öffentlichen wie durch das Betriebsverfassungsgesetz für den privatwirtschaftlichen Sektor verwirklicht. Die Betriebs- wie Personalverfassung wird so als Realisierung einer verfassungsrechtlichen Grundsatzentscheidung Teil der öffentlichen Ordnung. Sie kann - so betrachtet - nur öffentlich-rechtlichen Charakter haben.

Schliesslich sei noch darauf hingewiesen, dass - wie Schlochauer 72) zutreffend bemerkt - die neuere Rechtsauffassung in immer steigendem Masse der Tendenz folgt, Rechtsverhältnisse, denen Elemente des öffentlichen wie privaten Rechts innewohnen, dem öffentlichen Recht zuzuordnen.

Da die Personalvertretungsgesetze - wie ausgeführt - nur Modifizierungen des BetrVG sind, ist abschliessend darauf hinzuweisen, dass die vorgetragenen Gesichtspunkte, die für die öffentlich-rechtliche Ausgestaltung des BayPVG sprechen, grundsätzlich auch für das Betriebsverfassungsrecht Gültigkeit besitzen 73). Das Bundesverwaltungsgericht hat sich in einer neueren Entscheidung 74) eindeutig zur

71)

auch Breu, a.a.O., Anm. 15 zu Art. 1 leitet die öffentl.-rechtl. Natur des BayPVG aus der verfassungsrechtlichen Konzeption des Gesetzes ab

72)

a.a.O., S. 3

73)

vgl. Molitor in Festschrift für Herschel, a.a.O., S. 105 f.

öffentlich-rechtlichen Natur der Betriebsvertretungen bekannt, wobei die öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Natur der Dienstverhältnisse der einzelnen Belegschaftsmitglieder unbeachtlich sind. Die Entscheidung pflichtet der hier vertretenen Auffassung bei, dass sich die öffentlich-rechtliche Natur der Betriebsvertretung allein aus der Tatsache ergibt, dass diese Bestandteil der Wirtschaftsverfassung und damit Teil der öffentlichen Ordnung ist. Die betriebliche Selbstverwaltung hat ihre Grundlage nicht im privatrechtlichen Arbeitsvertrag, sondern eben in der Betriebsverfassung, die damit dem öffentlichen Recht zuzuordnen ist ⁷⁵⁾. Mögen auch die Ausprägungen des öffentlichen Rechts beim BapVG noch deutlicher und augenfälliger sein als beim BetrVG, so stellen sie jedenfalls keinen Gegensatz zur Rechtsnatur auch des BetrVG dar, sondern unterstreichen nur die Richtigkeit der Feststellungen, dass auch die Normen des BetrVG dem öffentlichen Recht angehören ⁷⁶⁾. Aus den Besonderheiten des öffentlichen Dienstes lassen sich keinerlei ernsthafte Anhaltspunkte für grundlegende Unterschiede in der Rechtsnatur zwischen BapVG und BetrVG entnehmen. Wird die öffentlich-rechtliche

74)

Urteil vom 24.10.1957, BVerwG II CO 6.56

75)

In seiner Anm. zu dem vorstehenden Urteil in AR-Blattei Betr. Verfassung VII, Entscheidungen I, weist Molitor darauf hin, dass die Entscheidung zwar nicht ohne weiteres präjudiziell für die zwischenzeitlich gebildeten Personal- und Betriebsvertretungen nach dem PersVG und BetrVG sei, dass ihm aber für den auch insoweit fortbestehenden Meinungsstreit grosse Bedeutung zukomme

76)

vgl. wegen der Einzelheiten die überzeugenden Argumente bei Dietz, PersVG, Anm. 67 ff zu § 1 in seiner Auseinandersetzung mit Grabendorff-Windscheid. - vgl. auch Molitor, Anm. 12 zu § 1 PersVG mit weiteren Zitaten

Natur des Personalvertretungsrechts bejaht, so muss dies gleichermaßen auch für das BetrVG gelten. Denn beide Gesetze sind - abgesehen von in der Natur der Sache liegenden und zweckbedingten Unterschieden, die jedoch an den Wesensmerkmalen nichts ändern - gleich, stimmen sogar teilweise wörtlich überein ⁷⁷⁾. Am Personalvertretungsgesetz erweist sich nur in aller Deutlichkeit die Richtigkeit der öffentlich-rechtlichen Zuordnung, die bereits beim BetrVG sichtbar war.

Auch die Repräsentation ⁷⁸⁾ der Belegschaft (des Betriebes oder der Dienststelle) ist bei beiden Gesetzen die nämliche : Die Bediensteten sind als "Belegschaft" (-früher: Gefolgschaft -) zu einer rechtlichen Einheit zusammengefasst, die selbständiger Träger der Rechte und Pflichten aus dem BayPVG bzw. BetrVG ist ⁷⁹⁾. Soweit Rechte und Pflichten reichen, ist Teilrechtsfähigkeit gegeben ⁸⁰⁾. Die Fähigkeit, Träger von Rechten und Pflichten zu sein (Rechtsfähigkeit), geht im öffentlichen Recht weiter als im Privatrecht. Dabei können im öffentlichen Recht Personen- und Sacheinheiten als Träger von Rechten und Pflichten

77) vgl. Molitor in Festschrift für Herschel, a.a.O., S. 105 f

78) vgl. insbes. Dietz, PersVG, Einf. VII vor § 1, Anm. 87 ff zu § 1, Breu a.a.O., Einf. 4 sowie Anm. 15 zu Art. 1, ferner Gamillscheg, a.a.O., S. 93 und 371

79) a.A. Hueck-Nipperdey, a.a.O., S. 684, die von einer "schlichten" Arbeitnehmergemeinschaft sprechen

80) nicht überzeugend in diesem Zusammenhang Molitor, a.a.O., Anm. 13 zu § 1 - vgl. auch Breu, a.a.O., Anm. 15 zu Art. 1 mit weiteren Nachweisen, und Schnorr v. Carolsfeld, a.a.O., S. 413, die beide ebenfalls Teilrechtsfähigkeit annehmen.

aufzutreten, die privatrechtlich nicht rechtsfähig wären ⁸¹⁾. Ein solches öffentlich-rechtliches Gebilde eigenständiger Art stellt die Personalvertretung dar ⁸²⁾.

Wie dargelegt, ist dieser (Zweck-)Verband ⁸³⁾ der Belegschaft öffentlich-rechtlicher Natur. Dies ergibt sich aus Wesen und Aufgaben der Belegschaft bzw. eines ihrer Repräsentativorgane, der Personalvertretung: Die in der Form des öffentlichen Rechts auf der Basis der Mitgliedschaft gestaltete Verbandsform wird vornehmlich mit dem Ziel eingesetzt, bestimmte "Sozialbereiche" vom Staat her zu ordnen und "funktionell an den Staat heranzuführen" ⁸⁴⁾. Der Verband wird damit ein Mittel der politischen und wirtschaftlichen Führung. Die Kriterien für die öffentlich-rechtliche Körperschaft ⁸⁵⁾ treffen weitgehend auf den öffentlich-rechtlichen Verband der Belegschaft zu, ohne diesen allerdings zu einer öffentlichen Körperschaft zu machen, da er nicht durch staatlichen Hoheitsakt "entsteht", andererseits aber die Qualität als öffentlich-rechtliche Körperschaft nur durch staatlichen Verleihungsakt entsteht, nicht etwa aus dem allgemeinen Wesen des Verbandes gefolgert werden kann, auch nicht durch die Erfüllung öffentlich geregelter Aufgaben. Von dieser letzten Stufe zur öffent-

81)

vgl. Forsthoff, a.a.O., S. 166

82)

vgl. Breu, a.a.O., Anm. 15 zu Art. 1 mit weiteren Nachweisen sowie Dietz in "Der Betrieb" 1952, S. 969

83)

vgl. die Ausführungen von Helfritz a.a.O., S. 83 ff zur Theorie der realen Verbandsperson, aus denen auch für die Rechtsnatur des Belegschafts-Verbandes grundsätzl. Gedanken zu entnehmen sind, insbes. hinsichtlich der Organstellung des Personalrates

84)

Forsthoff, a.a.O., S. 426

85)

Forsthoff, a.a.O., S. 428 f

lichen Körperschaft abgesehen, beruht auch die Belegschaft als Verband im vorerwähnten Sinn auf mitgliedschaftlichen Rechten der Bediensteten, wobei von Mitgliedschaft allerdings nicht schon dann gesprochen werden kann, wenn ein fester Personenkreis innerhalb eines Sozialgebildes dauernd für dessen Zwecke tätig ist. Die Gesamtgestaltung in Richtung auf einen öffentlich-rechtlichen Verband liegt vielmehr nur dann vor, wenn - was bei den zur Belegschaft zusammengefassten Bediensteten bejaht werden muss - die Verfassung des Sozialgebildes (hier: die personalvertretungsrechtlichen Normen) darauf angelegt ist, dass die ihm Zugehörigen die Gebarung des Sozialgebildes mitbestimmen oder dass sie durch das Sozialgebilde zu einer Leistung oder zu einem Verhalten geordnet und zusammengefasst werden, um auf diese Weise einen bestimmten öffentlichen Zweck zu erfüllen ⁸⁶⁾. Besser als mit diesen Worten lässt sich Wesen, Aufgabe und Zielsetzung des Belegschaftsverbandes und der ihn repräsentierenden Personalvertretung kaum umreißen. Dass hinter der Personalvertretung der Staat mit seinen hoheitlichen Befugnissen steht und diese mittelbar auch auf die Personalvertretungen überträgt ⁸⁷⁾, ist aus dem Gesetz ersichtlich. Insoweit repräsentiert die Personalvertretung ein Stück staatlicher Verwaltung und Planung ⁸⁸⁾. Auch staatlicher Schutz und - über den Dienst-

86) Forsthoff, a.a.O., S. 428 f

87) vgl. vorne Kptl. IV

88) Breu, a.a.O., Anm. 15 zu Art. 1 spricht in Bezug auf die Personalvertretungen von einem öffentlich-rechtlichen Repräsentativorgan, das in den Verwaltungsaufbau eingliedert ist.

stellenleiter und die Verwaltungsgerichte - staatliche Aufsicht über die Personalvertretungen sind verwirklicht. Aus allen diesen, für die öffentlich-rechtliche Körperschaft geltenden Kriterien ist zu entnehmen, dass dem Verband der Belegschaft - dessen öffentlich-rechtliche Natur bereits früher dargelegt wurde - Teilrechtsfähigkeit zukommt.

Repräsentant des Verbandes der Belegschaft ist der Personalrat bzw. die Personalversammlung. Ersterer handelt gerichtlich und aussergerichtlich für die von ihm repräsentierte Belegschaft, deren Wahl er seine Existenz verdankt.

Zusammenfassend kann also festgestellt werden: Sowohl der Personalrat wie auch der Belegschaftsverband und das ihre Existenz, Aufgabe und Zielsetzung im Rahmen der Staats- und Wirtschaftsordnung regelnde Personalvertretungsrecht sind Erscheinungen des öffentlichen Rechts.

V.

Aus der Erkenntnis, dass die Normen des Personalvertretungsgesetzes öffentlich-rechtlicher Natur sind, dass der durch das BavPVG zu einer Einheit zusammengefasste Verband der Belegschaft ein solcher des öffentlichen Rechts ist ⁸⁹⁾ und dass den Bestimmungen des BavPVG eine erkennbare und gewollte Wirkung über den dienstinternen Bereich hinaus ("Aussenwirkung") zukommt, ergibt sich aber, dass grundsätzlich eine Erstreckung des BavPVG über die Staatsgrenzen hinaus, insbes. ins Ausland, nicht möglich ist ⁹⁰⁾. Es ist zwar mit Gamillscheg ⁹¹⁾ zuzugeben, dass es erwünscht wäre, dass eine unter deutschem Recht stehende Gruppe deutscher Bediensteter ihre Betriebs- bzw. Personalverfassung ins Ausland mitbringen und auch dort, wie im Inland, in der vertrauensvollen Zusammenarbeit zum Wohle des Betriebes bzw. der Dienststelle fortfahren kann, die gerade im Ausland doppelt notwendig und fruchtbar sei. Diese Erörterungen können aber nicht die noch aufzuzeigenden rechtlichen Schwierigkeiten, die einer uneingeschränkten Anwen-

89) Die grundsätzliche Unmöglichkeit, innerstaatliches öffentliches Recht auf ausländisches Gebiet zu erstrecken, erkennen auch Schnorr v. Carolsfeld, a.a.O., S. 51 f und 421 und Hueck-Nipperdey, a.a.O. S. 94 f an. Bei ihnen (vgl. Hueck-Nipperdey a.a.O., S. 688 f) ist aber die Problemstellung anders, weil sie das Betriebs- und Personalverfassungsrecht dem privaten Recht zuordnen.

90) vgl. Dietz, PersVG, Anm. 1 zu § 97, ferner Gamillscheg, a.a.O., S. 9. Auch Molitor, a.a.O., Anm. 3 zu § 97 spricht für den Bereich des PersVG aus, dass nach allg. Grundsätzen das PersVG nur für Bundes- und Länderdienststellen innerhalb des Bundesgebietes gilt. - vgl. auch Beitzke, AR-Blattei, Rechtsquellen III

91) a.a.O., S. 370 f

dung öffentlich-rechtlicher Normen ⁹²⁾ im Ausland entgegenstehen, beseitigen. Wenn Gamillscheg in diesem Zusammenhang von "Treulosigkeit" spricht, so muss diese Unmutsäußerung als zu weitgehend empfunden werden.

Nur wenn man die Personalvertretung etwa als eine aus dem privaten Dienst- oder Arbeitsrecht abgeleitete Einrichtung ansehen wollte ⁹³⁾, könnte der Versuch unternommen werden, unter Zuhilfenahme international-privatrechtlicher Gedanken eine "Aussenwirkung" des BayPVG auf deutsche Auslandsdienststellen zu begründen. Anknüpfungspunkt wäre dabei das Dienstrecht ⁹⁴⁾. Die in den Auslandsdienststellen ⁹⁵⁾ tätigen deutschen Bediensteten leisten unselbstständige Arbeit. Diese ist, z.B. bei den Saalforsten und Grenzpolizeistationen, Bestandteil einer im Inland gesteuerten (hier z.B. forstwirtschaftlichen, sicherheitspolizeilichen oder passrechtlichen) Gesamtplanung. Der dienstrechtliche Schwerpunkt liegt dabei dort, wo die "unselbstständigen Teilleistungen" vereinheitlicht und zu einem Ganzen zusammengefasst werden, also bei der innerbayerischen Zentralstelle (z.B. der obersten Dienstbehörde), die diese Gesamttätigkeit plant, leitet und regelt. Hier finden

92) die entgegenstehende Auffassung von Gamillscheg rührt daher, dass er -unzutreffend- die Betr. Verfassung privatrechtlich einordnet (vgl. a.a.O., S. 247 und 370 f). Deshalb knüpft er an das Arbeitsstatut an und lässt deutsches Betr. Verfassungsrecht immer eingreifen, wenn ein Betrieb im Ausland ganz oder überwiegend unter deutschem Arbeitsrecht steht

93) was rechtlich jedoch nicht vertretbar ist

94) Auf die praktischen Schwierigkeiten, die sich ergeben, wenn an das Recht des privatrechtlichen Dienstvertrages angeknüpft würde, weist Galperin in AR-Blattei, Rechtsquellen III hin

95) vgl. Kptl. III

auch die personalpolitischen, lohnrechtlichen und wirtschaftlichen Entscheidungen statt. Deshalb könnte gegebenenfalls das Recht des "Unternehmenssitzes", also das Recht der Zentraldienststelle auf das Dienst- und Arbeitsverhältnis im Ausland angewendet werden ⁹⁶⁾. Diese Auffassung ist jedoch - eine privatrechtliche Gestaltung der Personalvertretung unterstellt - nicht bedenkenfrei. Denn bereits bei ständiger Tätigkeit inländischer Bediensteter an der gleichen Auslandsdienststelle kann das Arbeitsverhältnis am Dienort voll dem fremden Recht unterstehen. Im einzelnen ist dabei stets auf den Parteiwillen, auf besondere Umstände des Einzelfalles abzustellen. Ausserdem darf nicht übersehen werden, dass das Dienst- und Arbeitsrecht heute in fast allen Staaten durch zwingende Normen geregelt und vom Prinzip der Gebietshoheit beherrscht wird ⁹⁷⁾.

Die vorstehenden Erwägungen führen aber schon deswegen zu keinem Ergebnis bezüglich der Frage, ob das BayPVG als Ganzes über die Staatsgrenzen hinaus wirken kann, weil das Personalvertretungsrecht öffentliches Recht darstellt ⁹⁸⁾. Als solches kommt ihm grundsätzlich keine Geltung über die Staatsgrenzen hinaus zu ⁹⁹⁾.

96)

vgl. Schnitzer, a.a.O., S. 712 f

97)

vgl. Beitzke in "Der Betrieb", 1958, S. 224 f.

98)

vgl. Kptl. IV

99)

vgl. Beitzke in BB 1953, S. 684, wo zum Schwerbeschädigtengesetz vom 16.6.53 (BGBl. I, S. 389) ausgeführt wird, dieses verkörpere ein Stück unserer Sozialordnung, sei damit arbeitsverfassungsrechtlicher Natur und könne deswegen seinem Wesen nach nur innerhalb der Grenzen der Bundesrepublik gelten. Derartige öffentl. rechtl. Vorschriften seien streng territorial. Das Schwerbeschädigtengesetz knüpfe nur an Betriebe an, die ihren Mittelpunkt oder Schwerpunkt im Inland haben. Eine Aussenwir-

Zur Vertiefung dieser Frage ist das Zurückgreifen auf völk-
kerrechtliche Grundsätze ¹⁰⁰⁾ unerlässlich:

1.) Alle Staaten sind als organisierte Zusammenfassungen
von Einzelwesen, somit als menschliche Gemeinschaften, an
Räume gebunden ¹⁰¹⁾, in denen sie ihre Herrschaft entfalten.
Diese Räume oder Territorien sind dabei nicht nur Voraus-
setzung der Herrschaft, sondern auch räumliche Zuordnungen
zum Staat in der Weise, dass allein dieser das Recht hat,
über diese Räume in bestimmter Weise zu verfügen. Dieses
Recht wird als Gebiets- oder Territorialhoheit bezeichnet,
wobei darunter die Herrschaft zu verstehen ist, die ein
Staat in einem umgrenzten, mehr oder weniger genau bestimm-
ten Raum ausschliesslich auszuüben in der Lage ist ¹⁰²⁾.
Die Frage nach dem Staatsgebiet wird also praktisch, weil
in der Regel nur innerhalb dieses Rahmens eine Befugnis
zur Herrschaftsausübung und zum Erlass und zur Anwendung
von Rechtsnormen als Ausfluss des Territorialprinzips ¹⁰³⁾

kung komme allein deswegen nicht in Betracht, weil eine
enge Verknüpfung des Gesetzes mit der Hauptfürsorge-
stelle gegeben sei, welche im Ausland nicht tätig werden
könne.-- Die Parallele zum BavPVG, das ebenfalls öffent-
lich-rechtl. Natur ist, einen Teil der Wirtschafts- und
Sozialverfassung darstellt und eng mit der Verwaltungs-
gerichtsbarkeit verknüpft ist, die im Ausland nicht tätig
werden kann, ist unverkennbar.-- vgl. auch Beitzke in "Der
Betrieb" 1958, S. 224

100)

Die allg. Regeln des Völkerrechts - zu denen sowohl das
ungeschriebene Völkergewohnheitsrecht wie auch das ge-
schriebene Völkervertragsrecht zählt - sind durch Art.
25 GG, Art. 84 Bayer. Verfass. im Wege der Generalklausel
in das deutsche Recht inkorporiert.-- vgl. dazu sowie zur
Frage der etwa erforderlichen Transformation: Schloch-
auer, a.a.O., S. 20, Maunz, a.a.O., S. 268, v. Mangoldt, a.a.O.,
S. 167, Bonner Komm., Anm. 3 zu Art. 25, Nawiasky-Leusser,
a.a.O., S. 165 f.-- vgl. auch Art. 9 Österr. BVG

101)

zum Bundesgebiet vgl. z.B. Schlochauer, a.a.O., S. 25

102)

vgl. Verdross, a.a.O. S. 175 f., Berber, a.a.O., S. 117, 184 u.
296 ff., Sauer Ernst, a.a.O., S. 80 f., Schwarzenberger, a.a.O.
S. 57, Maunz, a.a.O., S. 24 sowie Radnitsky mit seiner Lehre

besteht 104). Dabei erstreckt sich das Territorialprinzip grundsätzlich auf alle in diesem Raum befindlichen Personen und Sachen - quidquid est in territorio, est etiam de territorio 105) -.

2.) Daneben stehen die Angehörigen jedes Staates - die Staatsangehörigen - unter der Personalhoheit 106) ihres Staates, in einem besonderen, persönlichen Rechtsverhältnis, das u.a. Gehorsams- und Treupflichten zum Inhalt hat. Die Personalhoheit eines Staates über seine Gewaltunterworfenen ist älter als die Territorialhoheit und bestand schon vor dieser. Die Personalhoheit wirkt auch für die im Ausland befindlichen Angehörigen des Heimatstaates weiter und berechtigt letzteren, seinen Staatsangehörigen Pflichten auch während des - vorübergehenden oder dauernden, privaten oder dienstlichen - Aufenthalts ausserhalb der Staatsgrenzen aufzuerlegen. Eine Grenze findet das Recht der Personalhoheit völkerrechtlich dort, wo seine Gebote zugleich in das Recht der Territorialhoheit des fremden Staates, in dem sich der der Personalhoheit Unterworfenen befindet, also in die innere Ordnung des Gaststaates eingreifen würde 107). Der völkerrechtliche Grundsatz der Achtung der fremden Territo-

von der Gebietshoheit als "örtlicher Kompetenz" in AdV, Bd. 20, S. 313 f. mit weiteren Nachweisen.

103) zur Bedeutung des Territorialprinzips, insbes. für das Arbeitsrecht, vgl. Bobrowski, a.a.O., S. 30

104) Wilh. Sauer, a.a.O., S. 128. Zur Bedeutung des Staatsgebiets für die Ausübung der Staatsgewalt in positivem wie negativem Sinn, vgl. Helfritz, a.a.O., S. 110 f.

105) vgl. Berber, a.a.O., S. 300, Schlochauer, a.a.O., S. 25

106) vgl. Berber, a.a.O., S. 185, 335 f., 365 und 382

107) in diesen Fällen muss der Heimatstaat seine Personalhoheit mit der Territorialhoheit des Gaststaates teilen

rialhoheit erfordert, dass kein Staat in Räume eingreift, die anderen Staaten vorbehalten sind, also insbes. dort keine Handlungen der eigenen Staatsgewalt vornimmt. Zu letzteren gehören auch symbolische Handlungen, z.B. das Tragen von Uniformen.

3.) Völkerrechtlich ist jeder Staat gehalten, nur solche Tatbestände seinem eigenen Recht zu unterstellen, die Inlandsbeziehungen aufweisen, die also im Inland gesetzt oder fortgesetzt werden oder an denen seine Staatsangehörigen beteiligt sind. Umgekehrt ist es dem Staat völkerrechtlich verwehrt, Sachverhalte zu regeln, die lediglich Auslandstatbestandsmerkmale aufweisen. Dieser Völkerrechtssatz - für sich allein betrachtet - würde allerdings die Erstreckung bayerischen Personalvertretungsrechts auf ausländische Territorien mit bayerischen Dienststellen nicht hindern, da eine Beziehung zu deutschen Staatsangehörigen und zum Inland nicht zu leugnen ist.

4.) Das Prinzip der Territorialhoheit ist heute allgemein anerkannt. Beschränkungen hinsichtlich der Gebietshoheit innerhalb der Grenzen eines souveränen Staates bestehen dabei nicht, soweit nicht im Einzelfall ein gegenteiliger Völkerrechtssatz entgegensteht. Andererseits ist kein Staat berechtigt, ausserhalb seiner Staatsgrenzen Funktionen hoheitlicher Art auszuüben, sofern ihn nicht Völkergewohnheits- oder -vertragsrecht zu diesem Tun im Einzelfall ermächtigt¹⁰⁸⁾. Da der staatliche Wirkungsbereich im modernen

108)

Zwar ist der Staat nicht gehindert, seine Rechtsordnung und Urteile seiner Gerichte auf Personen zu erstrecken, die sich ausserhalb seines Gebietes aufhalten. Tatsächliche hoheitliche Gewalt kann er erst ausüben, wenn die betreffende Person wieder in den Bereich seiner Territorialhoheit gelangt.

Staat wesentlich umfangreicher und weiter ist als im liberalen Staat vergangener Zeiten (- gedacht sei z.B. an die weitgehende Planung des Staates auf wirtschaftlichem, kulturellem und finanziellen Gebiet -) besteht heute auch in weiten Kreisen der Staatsbürger ein gesteigertes eigenes Interesse an der strikten Nichteinmischung des Auslandes in die ausschliesslichen Hoheitsfunktionen ihres Staates 109).

5.) Das Territorialitätsprinzip verhindert also grundsätzlich, dass öffentliches Recht eines fremden Staates, das in die innere Ordnung und das innere Gefüge des eigenen Staates eingreifen könnte, auf dem Geltungsbereich des jeweiligen Territoriums zur Wirksamkeit kommen kann 110). Dabei entscheidet jeder Staat für sein Gebiet über die Qualifikation der Einordnung eines Lebenstatbestandes als öffentlich- oder privatrechtlich. 111)

Diese für den Bereich des öffentlich-rechtlichen BayPVG eindeutige Konsequenz wird unterstrichen durch die Rechtsprechung zum Betriebsrätegesetz von 1920, wobei ebenfalls die Möglichkeit, öffentlich-rechtliche betriebliche Vertretungsnormen in ihrer Gesamtheit über die Staats-

109) vgl. Schwarzenberger, a.a.O., S. 58 f.

110) So zutreffend auch Gamillscheg, a.a.O., S. 373, der anerkennt, dass eine solche öffentlich-rechtliche "Verbandsverfassung" im Territorialstaat nicht hingenommen werden kann. Allerdings hat G. wegen der von ihm privatrechtlich aufgefassten Betriebsvertretung keine Bedenken, diese ohne weiteres über die Staatsgrenzen hinaus zu erstrecken, wie er auch umgekehrt ausländisches Betr. Verfassungsrecht ohne Einschränkung im Inland gelten lassen will

111) vgl. Schnorr v. Carolsfeld, a.a.O., S. 51 f.

grenzen hinaus zu erstrecken, einhellig verneint wurde. Besondere Bedeutung kommt einer Entscheidung des Reichsarbeitsgerichts ¹¹²⁾ zu, die in überzeugender Weise darlegt, dass das Betriebsräterrecht überwiegend öffentliches Recht enthält und als solches nicht im Ausland Geltung haben könne ¹¹³⁾. Die Auffassung, die in dem im Ausland gelegenen Betrieb grundsätzlich eine "Ausstrahlung" des jeweiligen innerdeutschen Unternehmens sehen will, wird abgelehnt ¹¹⁴⁾. Zwar gehörten deutsche Bedienstete, die kurzfristig zu Arbeiten ins Ausland geschickt werden (hier: Montagearbeiter) weiter dem innerdeutschen Betrieb an. Von einer "Ausstrahlung" könne aber keine Rede mehr sein, wenn es sich um Arbeiten selbständiger Art handle, die der Natur der Sache nach an eine im Ausland gelegene Betriebsstätte gebunden seien. Dabei sei es unerheblich, dass das Arbeitsverhältnis kraft vermuteten Parteiwillens deutschen Gesetzen unterstehe. Dies genüge noch nicht, um die Annahme zu rechtfertigen, dass auch die öffentlich-rechtlichen Vorschriften des Betriebsrätegesetzes ausserhalb des deutschen Reiches als gesetzliches Recht gelten. Zwar könne der Arbeitgeber gewählte Vertreter der deutschen

112)

Urteil vom 1.4.1931, Entsch. des RAG Bd. 8, S. 195 (ARS Bd. 12, S. 111)

113)

Jonas spricht in seiner Anm. zum Urteil des RAG (ARS 1931 S. 244) davon, dass der Geltungsbereich des Betr. Rätegesetzes wie grundsätzlich bei allen öffentlich-rechtl. Sicherheits- und Wohlfahrtszwecken dienenden Normen territorial, nicht national-personell begrenzt sei.

114)

vgl. Gamillscheg, a.a.O., S. 201, der für Fälle einer "Ausstrahlung" des inländischen Arbeitsverhältnisses darlegt, dass in diesem Fall zahlreiche - auch öffentlich-rechtl. - Schutznormen das Arbeitsverhältnis begleiten, während bei dauerndem ausländischen Arbeitsort von einer Ausstrahlung des inländischen Arbeitsverhältnisses keine Rede mehr sein kann und deshalb die allgemeine Regel von der Beschränkung des inländischen

Arbeitnehmer der im Ausland gelegenen Betriebsstelle als Vertreter der Belegschaft akzeptieren. Diese Vertreter erlangten aber dadurch nicht die Stellung der nach dem Betriebsrätegesetz gewählten Betriebsräte ¹¹⁵⁾. Im übrigen müsse die sinngemässe, auf etwaiger Vereinbarung beruhende Anwendung innerdeutscher Vorschriften dort ihre Grenze finden, wo deutsche Bestimmungen öffentliches und zwingendes Recht enthielten. Eine Anwendung öffentlich-rechtlichen Betriebsvertretungsrechts im Ausland sei allein deswegen unmöglich, weil verschiedene Bestimmungen (z.B. gerichtliche Massnahmen gegen Betriebsräte) im Ausland schlechthin undurchführbar seien ¹¹⁶⁾ und Gerichte eines Staates nicht über ausländische öffentlich-rechtliche Verhältnisse urteilen dürfen ¹¹⁷⁾.

Neben dieser grundsätzlichen Entscheidung ist noch auf das Urteil des RAG vom 4.11.1933 ¹¹⁸⁾ hinzuweisen, das ebenfalls die arbeitsrechtliche - und, wie oben ausgeführt, insbes. auch völkerrechtliche - Unmöglichkeit dartut,

Öffentlichen Rechts auf das Inland gilt.

115) Nach dem BayPVG wäre die Errichtung von Sondervertretungen nicht zulässig. Nur die nach Massgabe des Gesetzes gebildeten Personalvertretungen haben Aufgaben und Befugnisse, die das Gesetz überträgt, vgl. Breu, a.a.O., Anm. 10 zu Art. 1

116) vgl. Galperin, AR-Blattei, Rechtsquellen III.-Gamillscheg, a.a.O., S. 372 erkennt diese Schwierigkeiten, will aber an diesen "minder wichtigen Hilfsnormen" (-gemeint sind dabei die Bestimmungen über die gerichtliche Nachprüfung von Streitigkeiten aus der Sphäre der Betr.- und Personalverfassung-) die Auslandswirkung des BetrVG nicht scheitern lassen. Das Ergebnis (- zwar Betr. Rat, aber ohne Möglichkeit des gerichtl. Schutzes-) vermag nicht zu befriedigen.

117) vgl. Schnorr v. Carolsfeld, a.a.O., S. 51 f, LAG Düsseldorf in AP Nr. 1 zum Internat. Privatrecht mit Anm. Beitzke

118) ARS Bd. 19, S. 135

innerdeutsches öffentliches Recht, soweit ihm eine "Aussenwirkung" zukommt (- die sich z.B. in gerichtlichen Entscheidungen, Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechten etc. äußert -) im Ausland zur uneingeschränkten Wirksamkeit zu bringen. Die Entscheidung stellt wiederum klar, dass das Betriebsverfassungsrecht als öffentliches Recht von fast durchwegs zwingender Natur ausserhalb der Reichsgrenzen keine Geltung beanspruchen könne. Dies folge unmittelbar aus dem Wesen des Betriebsverfassungsrechts. Volkmar ¹¹⁹⁾ stimmt der Entscheidung im wesentlichen zu, behauptet dann allerdings unrichtigerweise, der Gesetzgeber könne das Betriebsrätegesetz auch auf ausländische Betriebe, zumindest Grenzbetriebe ¹²⁰⁾ für anwendbar erklären, wobei der öffentlich-rechtliche Charakter des Betr. Rätegesetzes dem nicht entgegenstehe. In diesem Zusammenhang weist Volkmar - ebenfalls zu Unrecht - darauf hin, dass auch deutsches Beamtenrecht auf im Ausland tätige Inlandsbeamte Anwendung finde. Volkmar verkennt hierbei, dass ein grundlegender Unterschied zwischen der Aussenwirkung deutschen Beamten- und Besoldungsrechts und derjenigen deutschen Betriebs- oder Personalvertretungsrechts besteht ¹²¹⁾. Dagegen ist Dersch ¹²²⁾ zuzustimmen, der herausstellt, dass die Begründung des Urteils vom 4.11.1933 allgemein

119)

Anm. zur Entsch. des RAG vom 4.11.1933 a.a.O.

120)

Darauf kann es nicht ankommen. Denn wenn inländisches öffentliches Recht überhaupt uneingeschränkt im Ausland gelten könnte, würde es keinen Unterschied machen, ob der Betrieb von der Staatsgrenze 10 oder 100 km entfernt liegt.

121)

vgl. Kptl. V Nr. 6

122)

Anm. zur gleichen Entsch. vom 4.11.1933, ARS Bd. 20, S. 79

gültige Sätze über die territoriale Bedeutung der öffentlich-rechtlichen Betriebsverfassung enthält. Denn das Territorialitätsprinzip ist für öffentlich-rechtliche Vorschriften - mit erkennbarer Aussenwirkung - ein allgemeiner staatsrechtlicher Grundsatz. Zwar hat das RAG in einigen Entscheidungen zum Kündigungsschutzgesetz bei ausländischer Beschäftigung ein Ausstrahlen der Vorschriften dieses Gesetzes im Ergebnis erreicht, allerdings nur auf dem Weg über eine privatrechtliche Vereinbarung. Eine solche ist aber bei den zwingenden, öffentlich-rechtlichen Vorschriften des BetrVG und BayPVG ausgeschlossen.

Auch der Reichsverkehrsminister schloss sich mit Erlass vom 10.5.1921 der Ansicht an, dass das Betriebsvertretungsrecht im Ausland nicht rechtsverbindlich sei, wenn nicht durch völkerrechtliche Verträge seine Anwendbarkeit erklärt ist. Eine Umdeutung, wonach die Vorschriften des Betriebsräterechts als interne Vertretungsvorschriften im Ausland durchgeführt werden, sei nur insoweit zulässig, als daraus keine Schwierigkeiten und Einwendungen des ausländischen Staates - als Ausfluss seiner Territorialhoheit - entstünden.

In einer neueren Entscheidung hat sich das LAG München ¹²³⁾ ausdrücklich zum Territorialitätsprinzip bekannt. Das Gericht stellt fest, das Arbeitsverhältnis sei seinem rechtlichen Inhalt nach der in ihm ausgeübten Tätigkeit mit dem Recht des Raumes verbunden. Das Territorialitätsprinzip im Arbeitsrecht erhalte damit seine besondere Note. Dem Betriebsrätegesetz komme z.B. erkennbar seiner

123)

Urteil vom 16.5.1950, AP Nr. 114/1951. Ähnlich auch LAG Stuttgart, Entsch. vom 19.3.1952, AP Nr. 130/1952

Art nach eine Beschränkung auf inländische Arbeitsverhältnisse zu.

Die im Vorstehenden aufgezeigten Rechtsgedanken können bedenkenlos auf heutige Rechtsverhältnisse übertragen und angewendet werden. Wie bereits erwähnt ¹²⁴⁾, ist ein Wesensunterschied zwischen Betrieb und Dienststelle, Betriebs- und Personalvertretung, inebes.hinsichtlich der Zuordnung zum öffentlich-rechtlichen Rechtskreis, nicht zu ersehen. Die von der Rechtsprechung zur Auslandswirkung betriebsverfassungsrechtlicher Normen entwickelten Grundsätze, die im übrigen auch aus völkerrechtlichen Gesichtspunkten erhellen, gelten auch unter heutigen Verhältnissen uneingeschränkt weiter ¹²⁵⁾. Sie verbieten damit die generelle Erstreckung personalvertretungsrechtlicher Normen auf Auslandsdienststellen ohne ausdrückliche oder stillschweigende Zustimmung des die jeweilige Territorialhoheit ausübenden ausländischen Staates.

Zur Ergänzung sei noch vermerkt, dass auch im Verwaltungsrecht uneingeschränkt der Grundsatz gilt, dass jedem Öffentlich-rechtlichen Rechtssatz des innerstaatlichen Rechts die räumliche Begrenzung eigentümlich ist, er also im Zweifel nur für den räumlichen Kompetenzbereich dessen gilt, der ihn erlassen hat ¹²⁶⁾. Zutreffend weist Beitzke ¹²⁷⁾

124)

vgl. Kptl. IV

125)

Zutreffend sieht auch Dersch in seiner Anm. zum Urteil des RAG vom 4.11.1933 in ARS Bd. 20, S. 79 in der Entscheidung über die Geltung des Betr. Verf. Rechts im Ausland allgemein gültige Sätze, die über den Einzelfall hinaus Bedeutung verdienen, da das Territorialitätsprinzip einen allg. staatsrechtl. Grundsatz darstellt

126)

Forsthoff, a.a.O., S. 143, Schlochauer, a.a.O., S. 149

127)

Der Betrieb 1958, S. 224 f.

darauf hin, dass nach den Grundsätzen des für die Normenkollision im Arbeitsrecht heranzuziehenden internationalen Verwaltungsrechts öffentlich-rechtliche Vorschriften nicht über ihren räumlich gegebenen Geltungsbereich hinausgreifen, andererseits aber alle im Geltungsgebiet verwirklichten einschlägigen Tatbestände erfassen, ohne Rücksicht darauf, welche Rechtsordnung etwa privatrechtlich zur Anwendung kommt. Zwar kann dem Rechtssatz eine hinter diesem Bereich zurückbleibende Geltung verliehen und sein Kompetenzbereich also eingeschränkt werden. Auf keinen Fall ist jedoch eine räumliche Erstreckung des Rechtssatzes über den Herrschaftsbereich der erlassenden Instanz hinaus möglich. Die hoheitliche Gewalt des Gesetzgebers hat an der Staatsgrenze ihre absolute Schranke¹²⁸⁾. (- Innerhalb des Herrschaftsgebietes sind dagegen auf Grund des Territorialitätsprinzips der öffentlich-rechtlichen Norm alle unterworfen, die sich innerhalb des Territoriums befinden, wobei die Staatsangehörigkeit grundsätzlich keine Bedeutung hat -).

6.) Von dem Grundsatz, dass öffentliches Recht grundsätzlich nicht über die Staatsgrenzen hinaus wirken kann, war jedoch eine Unterscheidung insofern zu machen, als unter diese strenge Regel nur öffentliches Recht fällt, dem eine die Integrität des Auslandsstaates irgendwie - und sei es nur indirekt oder theoretisch - beeinträchtigende "Aussenwirkung" zukommt. Soweit diese fehlt, ist es im Einzelfall möglich und

128)

Forsthoff, a.a.O., S. 143. - vgl. auch die Lehre zur Nichtigkeit von Verwaltungsakten. Nichtigkeit ist stets dann gegeben, wenn die Staatsgrenze überschritten wird. Dies gilt sogar für die gliedstaatlichen Grenzen innerhalb des Bundesstaates (vgl. Forsthoff, a.a.O., S. 211 f mit weiteren Nachweisen

auch zulässig, ausnahmsweise auch öffentlich-rechtliche Normen - gleichsam "unbemerkt" - über die Staatsgrenzen hinaus zu erstrecken. Meist handelt es sich dabei um an im Ausland befindliche Personen inländischer Staatsangehörigkeit geknüpfte öffentlich-rechtliche Rechtssätze, die sich als Ausfluss der völkerrechtlichen Personalhoheit des eigenen Staates darstellen. Unbestritten ermassen greift im Gegensatz zur Territorialhoheit die Personalhoheit über die Staatsgrenzen hinaus, erfasst also die Staatsangehörigen unabhängig von ihrem Aufenthaltsort. Nach allgemeinen völkerrechtlichen Regeln unterliegen die Staatsangehörigen auch im Ausland der Herrschaftsgewalt des Heimatstaates. Diese extreme, sogar die Grenzen überschreitende Reichweite der Personalhoheit ist deshalb anerkannt und zu rechtfertigen, weil ein Anspruch des Heimatstaates auf Befolgung der an die Staatsangehörigkeit geknüpften Treue- und Gehorsamspflichten auch gegenüber dauernd oder vorübergehend ausserhalb des Staatsgebietes lebenden Staatsangehörigen besteht ¹²⁹⁾. Allerdings ist eine unter die Personalhoheit einzuordnende Norm des öffentlichen Rechts nur dann im Ausland durchsetzbar, wenn sie sich in Einklang mit den Normen hält, die die Territorialhoheit des Auslandsstaates ausmachen.

Wie erwähnt, ist eine Möglichkeit zu einem Eingriff in die fremde Territorialhoheit ausnahmsweise auch dann gegeben, wenn öffentlich-rechtliche Normen auf sein Hoheitsgebiet erstreckt werden sollen, die eine erkennbare "Aussen-

129)

vgl. Schlochauer, a.a.O., S. 28

wirkung" zeitigen. Zu diesen Normen mit Aussenwirkung gehört nach Zielsetzung, Struktur und Wirkung auch das BayPVG ¹³⁰⁾, weil es Handlungen und Entscheidungen vorsieht und erfordert (- insbes. Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte, Personalratssitzungen etc., wobei kämpferische Massnahmen und Auseinandersetzungen naturgemäss nicht zu vermeiden sind, letztlich sogar gerichtliche Entscheidungen und Eingriffe -), die im dienstinternen Bereich der ansonsten vom Auslandsstaat zugelassenen Dienststelle nicht verwirklicht werden können. Insbes. gerichtliche Massnahmen eines inländischen Gerichts in Bezug auf eine im Ausland gelegene Dienst- oder Arbeitsstelle sind in der Regel nicht durchsetzbar ¹³¹⁾. Sofern allerdings eine solche Aussenwirkung fehlt, kann öffentliches Recht - abgesehen von der Möglichkeit einer dahingehenden ausdrücklichen völkerrechtlichen Vereinbarung - als Ausfluss der eigenen Personalhoheit über die Staatsgrenzen hinaus erstreckt werden ¹³²⁾. Dies entspricht ungeschriebenen völkerrechtlichen Grundsätzen: Soweit ein Staat ausländische Institutionen (Dienststellen, Betriebe) überhaupt auf seinem Staatsgebiet zulässt, stimmt er - zumindest stillschweigend - zu, dass rein dienst- bzw. betriebsintern wirkende Rechtssätze, auch soweit sie öffentlich-rechtlicher Natur sein sollten, innerhalb der Dienststelle bzw. Betriebsstätte zur Wirksamkeit gelangen dürfen ¹³³⁾. Denn diese intern wirkenden Vorschriften

¹³⁰⁾

a. A. Ballerstedt-Engelhard, a. a. O., Anm. 32 zu Art. 1, die die Bestimmungen des BayPVG als rein innerdienstlich qualifizieren

¹³¹⁾

vgl. dazu RAG in Entscheidungen des RAG, Bd. 8, S. 195

¹³²⁾

vgl. Maunz, a. a. O., S. 24

¹³³⁾

so wäre z. B. eine öffentl.-rechtl. Brandverhütungsvor-

ten sind als solche nicht geeignet, Territorialinteressen des Gastlandes zu verletzen ¹³⁴⁾. Bereits Huber ¹³⁵⁾ hat für das internationale Nachbarrecht als Prinzip aufgestellt, dass unwesentliche Einwirkungen - soweit sie keine erheblichen Interessen des Gastlandes (Nachbarn) berühren - auch über die Grenze hinaus geduldet werden müssen. Deswegen ist es möglich, dass z.B. für deutsche Beamte, die sich dauernd oder zeitweilig dienstlich im Ausland aufhalten (z.B. die bayerischen Beamten in den Saalförsten) innerdeutsches - hier: bayerisches - Beamten- Besoldungs- und Dienststrafrecht ¹³⁶⁾ gilt. Entscheidend ist, dass diese vom Territorialstaat gestattet und ins Ausland wirkenden rechtlichen und tatsächlichen Vorgänge ihre Impulse im Inland erhalten. So wird z.B. die Beförderung des Auslandsbeamten durch Verleihungs- und Willensakt der innerdeutschen Zentralbehörde vorgenommen, wenngleich die nach aussen sichtbaren Wirkungen, nämlich die Rangerhöhung, die Besoldungsverbesserung etc. auch im Ausland mittelbar in Erscheinung tritt. Insoweit ist aber ernstlicherweise eine Beeinträchtigung des Auslandsstaates nicht zu besorgen.

schrift anwendbar, auch soweit ähnliche Vorschriften im Gebiet des Auslandsstaates nicht bestehen. Hätte jedoch der Auslandsstaat etwa weitergehende eigene Brandverhütungsvorschriften, so sind diese ihrerseits als Ausfluss des Territorialprinzips voll anzuwenden

134)

Wäre jedoch im Fall Fussen. 133) die Brandverhütungsvorschrift Ausfluss einer innerdeutschen Luftschutzbestimmung, so würde gerade im Fall Österreich wegen des Staatsvertrages das Territorialitätsprinzip überwiegen und die Massnahmen deshalb undurchführbar sein

135)

Zeitschr. für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht, zit. bei Berber, a.a.O., S. 298

136)

BayBG v. 28.10.1946, BayBS III, S. 256, BayBesG v. 14.6.58, GVBl. S. 101, BDStG i.d.F. der Bek. v. 28.9.55, BayBS III, S. 293

Zutreffend weist bereits der oben zitierte Erlass des Reichsverkehrsministers vom 10.5.1921 und, gestützt auf diesen Erlass, das RAG in seinem Urteil vom 4.11.1933 darauf hin, dass die Tatsache der Geltung deutschen Beamtenrechts nicht bedeute, dass auch innerdeutsche betriebsvertretungsrechtliche Normen im Ausland gültig seien und auch insoweit das Territorialitätsprinzip durchbrochen werden dürfe. Denn die Rechtsverhältnisse deutscher Staatsbeamter sind hinsichtlich ihrer Tätigkeit im Ausland durch internationale Staatsverträge¹³⁷⁾, sonstige völkerrechtliche Normen¹³⁸⁾ oder allenfalls kraft Herkommens und Übung ausreichend geregelt. Davon kann jedoch in Bezug auf die uneingeschränkte Rechtswirksamkeit innerstaatlichen Betriebs- oder Personalverfassungsrechts keine Rede sein¹³⁹⁾.

Zusammenfassend sei nochmals darauf hingewiesen, dass durch die in Kptl.V Nr.6 behandelten Ausnahmen (- die eine, wenn auch beschränkte Auslandswirkung öffentlich-rechtlicher Normen ermöglichen -) keineswegs die generellen völkerrechtlichen Rechtsgrundsätze erschüttert werden, die eine Auslandswirkung innerstaatlicher Vorschriften grundsätzlich verbieten. Soweit innerstaatliches Personalvertretungsrecht über den eigentlichen, internen Wirkungsbereich der Dienststelle hinausgreift (Aussenwirkung) und dadurch fremde Territorialinteressen des Gastlandes verletzt, ist es völkerrechtlich als unzulässig zu erachten.

137)

vgl. in diesem Zusammenhang insbes. Art. 12 der Salinenkonvention vom 18.3.1829 i.d.F. des Abkommens vom 25.3.1957

138)

z.B. den Grundsatz der Personalhoheit

139)

vgl. Maurer "Der Geltungsbereich des Personalvertretungsgesetzes" in RiA 1955, S. 324

VI.

Die in Kptl.V gewonnenen Erkenntnisse stehen allerdings der Anwendung bayerischen Personalvertretungsrechts auf bayerische Bedienstete in ausserbayerischen, aber innerdeutschen Dienststellen nicht entgegen.

Zwar ist auch in diesen Fällen primär davon auszugehen, dass seitens eines Bundeslandes dessen öffentlichrechtliche Vorschriften mit Aussenwirkung nicht ohne weiteres auf das Gebiet eines anderen deutschen Bundeslandes ausgedehnt werden können. Wenn auch in diesem Zusammenhang völkerrechtliche Gesichtspunkte zurücktreten - da innerhalb des Gesamtverbandes der Bundesrepublik Deutschland ein Bundesland zu einem andern nicht im Verhältnis des "Auslandes" gesehen werden kann - , so hat doch im Rahmen des Grundgesetzes und der jeweiligen Länderverfassungen jedes Bundesland in dem ihm zugewiesenen Bereich ¹⁴⁰⁾ volle staatsrechtliche Handlungsfreiheit und Souveränität, die lediglich den hinsichtlich der bundesstaatlichen Ordnung notwendigen und im Grundgesetz gezogenen Schranken unterliegen. Dennoch ist aber eine von der uneingeschränkten Wirkung personalvertretungsrechtlicher Normen im Ausland wesentlich verschiedene Rechtslage gegeben, wenn bayerisches Personalvertretungsrecht auf eine bayerische Dienst-

140)

Zu dem Gesetzgebungsbereich in diesem Sinn gehört auch das Recht der Schaffung von Normen für die öffentlichrechtlichen Landesbediensteten einschliesslich des Personalvertretungsrechts

stelle z.B. in Bonn ausgedehnt werden soll. Mit Recht spricht Galperin ¹⁴¹⁾ für den Bereich des interlokalen Arbeitsrechts von dem engen Verhältnis zweier Länder innerhalb des Bundes zueinander und der dadurch bedingten stärkeren gegenseitigen Achtung und Respektierung der Rechtsordnungen des jeweils anderen Bundeslandes. Im Gegensatz zur rechtlichen und tatsächlichen Situation in einer "echten" Auslandsdienststelle kann in der Anwendung länderpersonalvertretungsrechtlicher Normen in anderen Bundesländern eine Beeinträchtigung der Interessen des betreffenden Bundeslandes nicht erblickt werden ¹⁴²⁾. Die wesentlichen Vorschriften des Personalvertretungsrechts sind, da der Bund von seiner Grundsatzgesetzgebungsbefugnis gemäss Art. 75 Nr. 1 GG Gebrauch gemacht hat, in allen Bundesländern gleich. Die Voraussetzungen für die Bildung von Personalvertretungen, der Wahlmodus, die Aufgaben der Personalvertretungen, insbes. die Grundzüge der Beteiligungsformen sowie der Rechtsweg sind durch die Rahmenvorschriften der §§ 82 ff PersVG in den Bundesländern vereinheitlicht. Eine Beeinträchtigung des im Gebiet des jeweiligen Bundeslandes geltenden Personalvertretungsrechts durch Anwendung gleicher oder doch in den Grundzügen gleicher Normen eines andern Bundeslandes kann nicht eintreten, allein deswegen, weil die verfassungsmässige Ordnung jedes Bundeslandes der des andern entspricht (Art. 28 Abs. 1 GG). Daneben sind die Länder - weil ein schutzwürdiges entgegenstehendes Interesse nicht vorliegt - auch nach den

141) AR-Blätter, Rechtsquellen III

142) vgl. Galperin, a.a.O.

Grundsätzen der Bundes- und Ländertreue ¹⁴³⁾ zur reibungslosen Erfüllung der den Ländern in Art. 30 GG zuerkannten Funktionen und Aufgaben gehalten, öffentlich-rechtlichen Landesvorschriften anderer Bundesländer in ihrem Bereich die Wirksamkeit nicht zu versagen, wenn nicht vom Grundgesetz geschützte höherrangige Landesinteressen dem entgegenstehen. Dass dies bei der Anwendung bayerischer Personalvertretungsnormen auf bayerische Bedienstete einer z.B. in Nordrhein-Westfalen gelegenen Dienststelle nicht der Fall ist, bedarf keiner Ausführungen. Die rechtlich geschützten Interessen des Landes Nordrhein-Westfalen werden durch die Praktizierung bayerischen Personalvertretungsrechts in einer - ohnehin vom Land zugelassenen - Dienststelle des Landes Bayern nicht anders berührt als durch die ebenfalls zulässige Anwendung des Bundespersonalvertretungsgesetzes auf Bundesdienststellen in den einzelnen Bundesländern.

Die Anwendung bayerischen Personalvertretungsrechts auf räumlich in anderen Bundesländern gelegene bayerische Dienststellen, Dienststellenteile oder Nebendienststellen im Sinn von Art. 7 BayPVG ist also statthaft und rechtlich unbedenklich. Der im Verhältnis zum Ausland von der Arbeitsrechtsprechung zu Recht restriktiv ausgelegte Begriff der "Ausstrahlung" kann dann Bedeutung gewinnen, wenn es sich um die Wirkung von durch Bundesrahmengesetz in den Grundzügen vereinheitlichten personalvertretungsrechtlichen Ländernormen auf eine Aussen-

¹⁴³⁾

- die innerhalb des Bundesverbandes auch eine gegenseitige Ländertreue beinhaltet -

stelle dieses Bundeslandes im Gebiet eines anderen Bundeslandes handelt.

In Durchführung dieser Grundsätze wenden z.B. sämtliche Bundesländer - bei denen mit Ausnahme des Landes Nordrhein-Westfalen, das als Territorialstaat die Bundeshauptstadt innerhalb seiner Landesgrenzen beherbergt, die gleiche rechtliche Situation wie für den Freistaat Bayern besteht - auf ihre Landesdienststellen in Bonn (- Vertretungen beim Bund -) das jeweilige Landespersonalvertretungsan, ohne dass eine ausdrückliche Zustimmung des Landes Nordrhein-Westfalen erteilt wurde oder auch nur erforderlich wäre.

Die gleiche Rechtslage besteht auch hinsichtlich der in Kptl.III erwähnten, darüber hinaus noch bestehenden bayerischen Aussenstellen in ausserbayerischen Bundesländern: Die Bediensteten der Zweig- und Aussenstellen der Versicherungskammer, Staatsbank und Notarkasse wählen daher als Angehörige von Verwaltungen bayerischer öffentlich-rechtlicher Körperschaften bzw.Anstalten, deren Sitz im Gebiet des Freistaates Bayern liegt, Personalvertretungen nach dem BayPVG 144).

Als Ergebnis ist somit zum räumlichen Geltungsbereich des Bayerischen Personalvertretungsgesetzes zum ersten festzustellen, dass es in ausserhalb der Grenzen des Freistaates Bayern, aber noch innerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes gelegenen bayerischen Dienststellen Geltung hat.

144)

so Ballerstedt-Engelhard, Anm.31 zu Art.1 BayPVG

VII.

In Kptl.V wurde festgestellt, dass das Personalvertretungsrecht öffentliches Recht mit Aussenwirkung darstellt. Die Folgerung, wonach es damit (- entsprechend dem Territorialitätsprinzip -) grundsätzlich nicht über die Staatsgrenzen hinaus erstreckt werden kann, gilt uneingeschränkt in den sogenannten "echten" Auslandsfällen, also ¹⁴⁵⁾ bei bayerischen Dienststellen ausserhalb der Landes- und Bundesgrenzen ¹⁴⁶⁾. Die hier interessierenden Auslandsdienststellen bzw. -nebenstellen ¹⁴⁷⁾ liegen auf dem Territorium der Republik Österreich, also auf deren völkerrechtlichem Hoheitsgebiet. Eine Möglichkeit, die Gültigkeit, Anwendung und Durchführung des BavPVG in den bayerischen Dienststellen in Österreich ohne oder sogar gegen den Willen des Gastlandes durchzusetzen, besteht nicht. Auch die vom Reichsverkehrsminister in seinem Erlass vom 10.5. 1921 ausgesprochene Möglichkeit ¹⁴⁸⁾ einer Anwendung betriebsverfassungsrechtlicher Vorschriften als "interner Vertretungsvorschriften" im Ausland, soweit und solange daraus keine Schwierigkeiten und Einwendungen der beteiligten Staaten erfolge, kann zu keinem Erfolg führen.

¹⁴⁵⁾ im Gegensatz zu den in Kptl.VI behandelten ausserbayerischen Dienststellen innerhalb des Bundesgebietes

¹⁴⁶⁾ die sich im übrigen teilweise decken (so ist z.B. die bayerische Landesgrenze gegen Österreich und die CSR zugleich Grenze der Bundesrepublik Deutschland

¹⁴⁷⁾ die Abgrenzung wird in Kptl.X zu untersuchen sein

¹⁴⁸⁾ vgl. Kptl.V und RAG in ARS Bd.19, S.135 sowie Maurer, RiA 1955, S.326

Denn die Bestimmungen des BayPVG lassen sich nicht in rechtlich vertretbarer Weise als "interne Vertretungsvorschriften" bezeichnen und durchführen. Es wird dem Gaststaat in der Regel auch nicht gleichgültig sein, welche Impulse von den auf seinem Staatsgebiet liegenden Dienststellen und Einrichtungen ausländischer Staaten ausgehen, auch wenn man unterstellt, dass in der betreffenden Dienststelle nur Staatsangehörige des ausländischen Staates, nicht aber solche der eigenen Staatsangehörigkeit des Gastlandes beschäftigt werden. Dies gilt erst recht dann, wenn Bedienstete der eigenen Staatsangehörigkeit des Gastlandes in der Auslandsdienststelle des fremden Staates beschäftigt werden ¹⁴⁹⁾. Aber auch ohne direkte Berührung in der Dienststelle selbst wird sich naturgemäss - da die Auslandsdienststelle notwendigerweise in Beziehungen zu Staatsangehörigen des Gastlandes treten will oder treten muss, z.B. zu Lieferanten, Abnehmern, Verwaltungsbehörden des Gastlandes etc. - eine Fühlungnahme und Berührung mit Staatsangehörigen des Gastlandes ergeben (so z.B. bei den eng mit den österreichischen Polizei- Zoll- und Eisenbahndienststellen zusammenarbeitenden deutschen Grenz- und Zolldienststellen in Salzburg-Bf. und Kufstein-Bf.), die ihrerseits geeignet ist, das Interesse des Gastlandes auch an internen Aktionen dieser Dienststellen zu erwecken und von ihrem Standpunkt aus unerwünschte Auswirkungen abzustellen. Wie ausgeführt, handelt es sich bei den Regelungen

149)

in den Saalforsten z.B. österreichische Waldarbeiter, vgl. Art. 4 Abs. 1 der Salinenkonvention

des BayPVG aber nicht um rein dienstinterne Vorgänge, so dass allein deswegen eine Geltung dieser Normen ohne Zustimmung des die Territorialhoheit ausübenden Staates zu verneinen ist.

Auch eine "stillschweigende Wirkung" des BayPVG im Ausland lässt sich nicht begründen, auch nicht in der Weise, dass unterstellt wird, der die Errichtung und Unterhaltung einer Dienststelle auf seinem Hoheitsgebiet gestattende ausländische Gaststaat habe sich in Bezug auf diese Dienststelle seinerseits der Territorialhoheit oder der Justizhoheit begeben ¹⁵⁰⁾. Davon kann weder allgemein noch in dem hier zu untersuchenden speziellen Fall die Rede sein. Dies erhellt eindeutig aus den Bestimmungen der hierfür einschlägigen Salinenkonvention. Dabei ist bezüglich der Auslegung zwischenstaatlicher Abkommen auf die Auslegungsregeln, die für zivilrechtliche Rechtsgeschäfte Gültigkeit haben, zurückzugreifen ¹⁵¹⁾. Die Eigenarten der beiden Verträge, insbesondere die aus der völkerrechtlichen Struktur herrührenden, dürfen in diesem Zusammenhang nicht unterbewertet werden. Einer Auslegung bedarf es nur dann nicht, wenn der Wille der vertragschliessenden Parteien aus dem Wortlaut der Urkunde klar und unmissverständlich hervorgeht. Eine ausdrückliche Regelung hinsichtlich der personellen Vertretung der deutschen bzw. österreichischen Bediensteten in den bayerischen Auslandsdienststellen ent-

150)

so unzutreffend LAG Karlsruhe, Entsch. v. 22.6.1928, ARS 1928, S. 369

151)

vgl. Schwarzenberger, a. a. O., S. 93

hält die Salinenkonvention nicht. Der Wille der Parteien ¹⁵²⁾ ist weder aus der grammatikalischen, systematischen, historischen oder funktionellen Interpretation der Salinenkonvention zweifelsfrei zu ersehen. Da Zweifelsfragen aber im Lichte des allgemeinen Völkerrechts zu klären sind ¹⁵³⁾, hier also unter Beachtung des zwingenden Territorialitätsprinzips, von dem abzuweichen sich kein irgendwie gearteter Wille der am Abkommen beteiligten Partner erkennen lässt, kann nach dem völkerrechtlichen Grundsatz des "in dubio pro mitius" ¹⁵⁴⁾ aus dem Schweigen der Salinenkonvention nur geschlossen werden, dass eine Durchbrechung des Territorialitätsprinzips zugunsten bayerischer Personalvertretungsnormen nicht beabsichtigt und nicht gewollt war. Die Salinenkonvention enthält nirgendwo Bestimmungen, die einen vom LAG Karlsruhe ¹⁵⁵⁾ angenommenen Verzicht des Auslandsstaates, hier also der Republik Österreich erkennen lassen würde. Vielmehr ergibt sich aus dem Abkommen eindeutig ¹⁵⁶⁾, dass sich die Republik Österreich die ihr auf Grund der Territorialhoheit zustehenden Rechte ausdrücklich vorbehalten hat. Besonders klar geht dies z.B. aus Ziff. 2 des Schlussprotokolls zum Abkommen über die Anwendung der Salinenkonvention vom 25.3.1957 hervor. Dort ist ausdrücklich

152)

es muss freilich bezweifelt werden, ob ein auf die Gültigkeit innerbayerischen Betriebs- bzw. Personalverfassungsrechts in den Auslandsdienststellen gerichteter Wille bei Abschluss des Abkommens überhaupt vorhanden war.

153)

vgl. Verdross, a.a.O., S. 114 f., Berber, a.a.O., S. 441 f.

154)

so Ernst Sauer, a.a.O., S. 182 f.

155)

in dem erwähnten Parallelfall a.a.O., ARS 1928, S. 369

156)

vgl. insbes. § 3 Abs. 1 des Abkommens v. 25.3.1957 über die Anwendung der Salinenkonvention sowie Art. 3 Abs. 1, 12 Abs. 2, 13 Satz 3 der Salinenkonvention

festgelegt, dass für alle im österreichischen Salzbergbau der Saline Hallein beschäftigten Arbeitnehmer - also auch für die deutscher Staatsangehörigkeit - ausschliesslich das für österreichische Arbeitnehmer geltende Dienstrecht zur Anwendung kommt. Das Reichsarbeitsgericht ¹⁵⁷⁾ hat im übrigen die vom LAG Karlsruhe vertretene Ansicht als unzutreffend zurückgewiesen und dargelegt, die Haltung des ausländischen Staates könne allenfalls "kein Hindernis" für die Anwendung innerdeutschen Betriebsverfassungsrechts bilden. Dies vermag aber noch nicht die Annahme zu rechtfertigen, die Anwendung des innerdeutschen Rechts sei damit ohne weiteres zulässig. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass z.B. die zwischen dem Bundesminister für Verkehr und dem Vorsteher des Eidgenössischen Post- und Eisenbahndepartements abgeschlossene Vereinbarung über die deutschen Eisenbahnstrecken auf Schweizer Gebiet vom 25.8. 1953 eine Konsultationspflicht der zuständigen Schweizer Behörden vor Anwendung deutscher Vorschriften über die Vertretung des in der Schweiz stationierten Eisenbahnpersonals gegenüber der Deutschen Bundesbahn vorsieht. Der Bundesminister für Verkehr hat deshalb vor Erlass einer Verordnung über Wahl, Amtszeit und Geschäftsführung des Obmannes in den Dienststellen der Deutschen Bundesbahn im Ausland die Zustimmung der Schweizer Behörden herbeigeführt. Zwar kann auch bei den bayerischen Auslandsdienststellen in Österreich angenommen werden, dass - allein auf Grund der jahrzehntelangen freundschaftlichen und gutnachbarlichen Beziehungen zwischen Österreich und Bayern - die Republik Österreich ernstliche Einwendungen gegen die

157)

Entsch. vom 4.11.1933, a.a.O.

Errichtung und die sachliche Arbeit nach dem BayPVG gebildeter Personalvertretungen nicht erheben würde, umso mehr, als ¹⁵⁸⁾ sie selbst nach ihrem innerstaatlichen Recht die Institution von Betriebsvertretungen und auch Personalvertretungen kennt und sie sogar verfassungsmäßig garantiert hat ¹⁵⁹⁾. Jedenfalls würde aber die Errichtung von Vertretungskörperschaften des öffentlichen Rechts mit den entsprechenden Befugnissen und Vorrechten nicht ohne weiteres aus der Salinenkonvention und der Tatsache, dass die Republik Österreich überhaupt bayerische Dienststellen auf ihrem Hoheitsgebiet duldet, geschlossen werden können. Vielmehr bedürfte es in diesem Fall einer ausdrücklichen Zustimmung seitens des Territorialstaates Österreich. ¹⁶⁰⁾

158) -im Gegensatz zu dem vom RAG entschiedenen Fall, vgl. Fussnote 157-

159) vgl. dazu Art. 21 des Österreichischen Bundesverfassungsgesetzes sowie das Österreichische Betriebsrätegesetz vom 28.3.1947, BGBl. Nr. 97/47 mit Berichtigung in BGBl. 157/48

160) Zur Frage der etwaigen Auswirkungen österreichischen Betriebs- bzw. Personalvertretungsrechts auf die deutschen Auslandsdienststellen in Österreich und die dort beschäftigten Bediensteten deutscher Staatsangehörigkeit vgl. Kptl. XIII

VIII.

Einer Entscheidung der Frage, ob Personalräte nach dem BavPVG in den bayerischen Auslandsdienststellen in Österreich etwa nach Zustimmung des Gastlandes errichtet werden könnten, bedarf es nicht. Denn der Freistaat Bayern

ist bereits aus innerstaatlichen Gesichtspunkten, insbes. seiner Stellung als Bundesland im Gesamtverband der Bundesrepublik Deutschland gehindert, in seinen Auslandsdienststellen sein bayerisches Landespersonalvertretungsrecht anzuwenden, selbst wenn durch Zustimmung des ausländischen, die Territorialhoheit ausübenden Staates völkerrechtlich einer Anwendung des BavPVG nichts im Wege stünde.

Das Bundespersonalvertretungsgesetz enthält in § 97 eine Bestimmung, wonach in deutschen Dienststellen im Ausland die Bediensteten deutscher Staatsangehörigkeit einen Obmann wählen. Die Vorschrift wurde offensichtlich in dem Bestreben geschaffen, eine personelle Vertretung der Bediensteten deutscher Staatsangehörigkeit auch in deutschen Dienststellen im Ausland zu ermöglichen, wenn auch in stark abgeschwächter, auf rein innerdienstliche Vorgänge beschränkter Form. Damit ergibt sich aus der Sonderbestimmung des § 97 PersVG klar, dass auch der Bundesgesetzgeber erkannt hat, dass eine generelle Er-

streckung des Personalvertretungsgesetzes auf deutsche Dienststellen im Ausland aus staats- und völkerrechtlichen Gründen unmöglich ist. Andernfalls wäre die Schaffung einer auf diese speziellen Tatbestände abgestellten Sondernorm nicht verständlich. Wollte man nämlich die Auffassung vertreten, dass deutsches Personalvertretungsrecht ohne weiteres auch in deutschen Dienststellen im Ausland gilt, so würden die bestehenden allgemeinen Bestimmungen des PersVG völlig ausreichen. Zu Unrecht spricht Maurer ¹⁶¹⁾ in diesem Zusammenhang von einer Erstreckung des Personalvertretungsgesetzes durch § 97 über die Staatsgrenzen hinaus und bejaht diese Erstreckung, weil - im Gegensatz zum Betriebsrätegesetz von 1920 - ein darauf gerichteter Wille des Gesetzgebers vorliege. Einmal würde ein solcher, im Gegensatz zum Territorialitätsprinzip stehender Wille des innerdeutschen Gesetzgebers unbeachtlich sein, weil ein innerdeutscher Willensakt sich nicht in Gegensatz zu völkerrechtlichen Grundsätzen setzen kann ¹⁶²⁾. Zum andern wird aber durch die Sondervorschrift des § 97 PersVG gerade das Personalvertretungsgesetz als Ganzes n i c h t auf deutsche Dienststellen im Ausland erstreckt. Denn der nach § 97 PersVG zu wählende Obmann ist nicht Personalvertretung ¹⁶³⁾, hat nicht die dem Personalrat zustehenden Rechte und Befugnisse

161)

a.a.O., S. 326 f

162)

vgl. Art. 25 GG, Art. 84 der Bayer. Verfassung

163)

so u.a. Molitor, a.a.O., Anm. 6 zu § 97.-vgl. im übrigen hierzu, vor allem wegen der Unterschiede zwischen Obmann und Personalvertretung hinsichtlich der nach aussen hin in Erscheinung tretenden Rechte und Pflichten: Kptl. XI

nach dem Personalvertretungsgesetz (z.B. Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte, Kündigungsschutz etc.), sondern er nimmt lediglich "Anregungen, Anträge und Beschwerden in i n n e r dienstlichen sozialen und persönlichen Angelegenheiten der Bediensteten entgegen" und vertritt sie gegebenenfalls beim Leiter der Auslandsdienststelle. Gerade aus dem Wortlaut des § 97 PersVG, insbes. aus der Beschränkung der Aufgaben des Obmannes auf "innerdienstliche" Angelegenheiten ist eindeutig zu entnehmen, dass der Obmann - im Gegensatz zur Personalvertretung, deren weitgehende Befugnisse, Rechte und Pflichten eine Begrenzung auf den innerdienstlichen Raum notwendigerweise nicht zulässt - ein lediglich "dienstintern" wirkendes Organ darstellen soll, wobei mit Rücksicht auf den ausländischen Staat jede über den eigentlichen Dienstbetrieb hinausgehende Aktivität unterbleiben soll. Damit hat sich auch der Bundesgesetzgeber zu dem Grundsatz bekannt - wozu er gemäss Art. 25 GG verpflichtet ist -, dass eine generelle und uneingeschränkte Anwendung personalvertretungsrechtlicher Normen auf deutsche Dienststellen im Ausland rechtlich nicht möglich ist, weil darin ein Verstoß gegen den das Völkerrecht beherrschenden Territorialitätsgrundsatz liegen würde. Die Zustimmung des jeweiligen ausländischen Gaststaates aber in jedem Einzelfall einzuholen, erschien untunlich, weil damit die Gefahr gegeben war, dass innerdeutsches Personalvertretungsrecht in einem Teil der Auslandsdienststellen auf Grund Zustimmung oder stillschweigender Duldung des ausländischen Staates Gültigkeit er-

langt, in anderen Staaten auf Grund Widerspruchs oder verweigerter Zustimmung dagegen nicht. Deshalb hat der Bundesgesetzgeber mit § 97 PersVG eine Norm geschaffen, die im Ergebnis eine abgeschwächte, modifizierte ¹⁶⁴⁾ Anwendung personalvertretungsrechtlicher Grundsätze in deutschen Auslandsdienststellen bedeutet. Durch die ausdrückliche Selbstbeschränkung auf den dienstinternen Bereich ist im übrigen von vorneherein garantiert, dass Schwierigkeiten mit dem die Territorialhoheit ausübenden Gaststaat vermieden werden. Bei einer innerbetrieblichen bzw. dienststelleninternen Vertretungsregelung dieser Form ist auch eine Zustimmung des ausländischen Staates zur Wahl und Amtsführung des Obmannes sowie allgemein zur Schaffung dieser Institution entbehrlich, weil eine den Gaststaat irgendwie beeinträchtigende Aussenwirkung vermieden wird, eine Verletzung seiner schutzwürdigen Interessen nicht eintritt und eine Zustimmung zur Regelung dienstinterner Belange in der vom Gaststaat zugelassenen fremden Dienststelle auf seinem Hoheitsgebiet grundsätzlich als vorliegend angesehen werden kann ¹⁶⁵⁾, allein deswegen, weil der Territorialstaat bei aller Wahrung seiner Gebietsrechte seinerseits völkerrechtlich gehalten ist, die aus der Personalhoheit des fremden Staates fliessenden und ihn nicht beeinträchtigenden Rechte zu dulden.

Die Vorschrift des § 97 PersVG gilt dabei nicht nur für Dienststellen des Bundes im Ausland (- insbes. nicht

¹⁶⁴⁾ insoweit zutreffend Maurer, a.a.O., S. 326 f

¹⁶⁵⁾ vgl. Molitor, a.a.O., Anm. 4 zu § 97 PersVG

nur für diplomatische und konsularische Vertretungen ¹⁶⁶⁾, da es bei § 97 PersVG auf die Exterritorialität der Dienststelle nicht ankommt ¹⁶⁷⁾ -), sondern für j e d e deutsche Dienststelle im Ausland ¹⁶⁸⁾, also auch für bayerische Landesdienststellen ausserhalb der Landes- und Bundesgrenzen. Zu Unrecht nehmen Fitting-Hever ¹⁶⁹⁾ an, die Vorschrift des § 97 PersVG dürfe nur für den Bund Bedeutung erlangen, da nur der Bund Dienststellen im Ausland unterhalte. Wie sich aus der Stellung des § 97 PersVG im Gesetz ergibt, handelt es sich insoweit weder um eine nur für den Bundesdienst ¹⁷⁰⁾ geltende Bestimmung (§§ 1 - 81 PersVG = 1. Teil) noch um eine Vorschrift aus den Rahmenbestimmungen für die Länder (§§ 82 - 94 PersVG = 2. Teil). Vielmehr sind die §§ 96 ff PersVG, wie aus ihrer Stellung im Dritten Teil des Personalvertretungsgesetzes ersichtlich ist, unmittelbar geltendes Bundesrecht ¹⁷¹⁾. § 97 PersVG enthält kein dispositives, sondern zwingendes Recht ¹⁷²⁾, das auch die Länder bindet. Aus dem Wortlaut des § 97 PersVG "in deutschen Dienststellen im Ausland" ergibt sich die Gültigkeit dieser Vorschrift für jede Auslands-

166)

so Bochall, a.a.O., Anm. 1 zu § 97 PersVG

167)

vgl. Molitor, a.a.O., Anm. 4 zu § 97 PersVG

168)

so Dietz, a.a.O., Anm. 2 zu § 97 PersVG, Molitor, a.a.O., Anm. 4 zu § 97 PersVG, Grabendorff-Windscheid, a.a.O., Anm. 3 zu § 97 PersVG

169)

a.a.O., Anm. 1 zu § 97 PersVG

170)

vgl. dazu Molitor, a.a.O., Anm. 4 zu § 1 PersVG

171)

vgl. Molitor, a.a.O., Vorbem. vor § 96 PersVG, Dietz, a.a.O., Einf. A III z. PersVG und Anm. 2 ff zu § 82 PersVG

172)

so auch Molitor, a.a.O., Anm. 2 zu § 97 PersVG

dienststelle ¹⁷³⁾, die mit deutschen Staatsangehörigen ¹⁷⁴⁾ besetzt ist und vom Gebiet der Bundesrepublik aus unterhalten und mit Weisungen versehen wird, unabhängig, ob Rechtsträger der Einrichtung der Bund oder ein deutsches Bundesland ist ¹⁷⁵⁾. Jede Länderdienststelle (hier also: die bayerischen Dienststellen in Österreich) im Ausland ist auf Grund des staatsrechtlichen Aufbaues der Bundesrepublik Deutschland zugleich eine deutsche Dienststelle im Sinn des § 97 PersVG ¹⁷⁶⁾.

IX.

Zu prüfen ist noch, ob der Bundesgesetzgeber befugt war, eine Regelung zu treffen, wie sie § 97 PersVG vorsieht.

Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern

¹⁷³⁾

vgl. Ballerstedt-Engelhard, a.a.O., Anm. 33 zu Art. 1

¹⁷⁴⁾

- die Beschäftigung ausschliesslich deutscher Staatsangehöriger ist nicht erforderlich, sogar meist bei echten Auslandsdienststellen unüblich-

¹⁷⁵⁾

so Molitor, a.a.O., Anm. 4 zu § 97 PersVG

¹⁷⁶⁾

wegen der Abgrenzung zwischen Dienststelle und Nebendienststelle vgl. Kptl. X

ist - abgesehen von der grundsätzlichen Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Länder gem. Art.30, 70 Abs.1 des Grundgesetzes ¹⁷⁷⁾ - hinsichtlich der Gesetzgebung in Art.71 ff. GG geregelt.Dabei steht fest, dass in corpore das Recht der Personalvertretung der öffentlichen Bediensteten in den Ländern nicht zur ausschliesslichen Gesetzgebungsbefugnis des Bundes (Art.71, 73 GG) gehört, der diese nur für seine Bediensteten besitzt (Art.73 Nr.8 GG). Zweifelhaft könnte es aber erscheinen, ob das Personalvertretungsrecht der Länder als "Teil des Arbeitsrechts" bzw. als "Sondernorm der allgemeinen Betriebsverfassung" unter die konkurrierende Gesetzgebung (Art.74 Nr.12 GG) oder lediglich unter die Rahmenbestimmung des Art.75 Nr.1 GG fällt.Die Frage beantwortet sich zugunsten der letzten Bestimmung.Zwar umfasst der Begriff "Arbeitsrecht" in Art.74 Nr.12 GG das gesamte privatrechtliche und öffentliche Arbeitsrecht, ist also im weitesten Sinn aufzufassen ¹⁷⁸⁾.Die Rechtsbeziehungen der im öffentlichen Dienst stehenden Angestellten und Arbeiter stellen auch privatrechtliche Arbeitsverhältnisse dar.Bei der personellen Vertretung der Beamten, Angestellten und Arbeiter der Länder handelt es sich jedoch - unbeschadet der in Kptl.I getroffenen Feststellung, dass die Personalvertretung eine enge Beziehung zur Betriebsvertretung aufweist und organisch auf letzterer aufbaut - gerade wegen der Zusammenfassung der in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis stehenden Angestellten und Arbeiter mit den auf Grund eines

177)

vgl.v.Mangoldt,a.a.O.,S.196

178)

vgl.v.Mangoldt,a.a.O.,S.402,408,Bonner Kommentar,a.a.O. Anm.II 2 zu Art.74 GG,Bobrowski,a.a.O.,S.1

öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses angestellten Beamten um die "Regelung von Rechtsbeziehungen für im öffentlichen Dienst stehende Bedienstete" (Art.75 Nr.1 GG).Es soll nicht verkannt werden, dass die Beteiligungsrechte des Personalrates nicht aus dem einzelnen Dienst- oder Arbeitsverhältnis herzuleiten sind, sondern aus dem Belegschaftsverband, also dem Gesamtverband der jeweiligen Bediensteten.Insoweit könnte die Ausgestaltung der personellen Vertretung als Teil des Arbeits- und Sozialrechts angesehen werden ¹⁷⁹⁾.Die für die Rahmengesetzgebungsbefugnis des Bundes sprechenden, oben erwähnten Gesichtspunkte sind jedoch stärker und erscheinen auch zwingender.

Durch die Sonderregelung des Art.75 Nr.1 GG ist die allgemeine Bestimmung des Art.74 Nr.12 GG verdrängt. Art.75 Nr.1 GG hat als "lex specialis" den Vorrang vor jener anderen Vorschrift und schränkt insoweit die Zuständigkeit des Bundes hinsichtlich der Regelung von Rechtsverhältnissen für die Angestellten und Arbeiter des öffentlichen Dienstes in den Ländern ein ¹⁸⁰⁾.Der Bundesgesetzgeber kann also - und er hat dies in den §§ 82 - 94 PersVG auch durchgeführt - für die rechtliche und tatsächliche Gestaltung der Personalvertretungen in den Ländern Rahmenvorschriften aufstellen, wobei er nach den Grundsätzen der Rahmengesetzgebung drauf beschränkt ist, leitende Rechtssätze oder Richtlinien aufzustellen, während die Regelung im Einzelnen den Ländern zusteht ¹⁸¹⁾, denen zu

179)

-mit der sich aus Art.74 Nr.12 GG ergebenden Folge, vgl.Dietz,PersVG,a.a.O.,Einf.A III zum PersVG

180)

vgl.Nawiasky-Lechner,a.a.O.,S.73 und Entsch.des Bayer. Verfassungsgerichtshofes in VfGHnF Bd.2,S.143

diesem Zweck ein Spielraum zur Ausfüllung des Rahmens verbleiben muss¹⁸²⁾. Eine Detailregelung ist dem Bundesgesetzgeber grundsätzlich verwehrt¹⁸³⁾, wenngleich auch die Rahmengesetzgebung zuweilen unmittelbar bindendes Recht enthalten kann¹⁸⁴⁾.

§ 97 PersVG stellt jedoch keine Rahmenbestimmung in den vorerwähnten Grenzen dar¹⁸⁵⁾. Abgesehen von der sich nach dem Aufbau des Bundespersonalvertretungsgesetzes ergebenden Stellung dieser Vorschrift im Gesetz¹⁸⁶⁾ wird auch aus dem zwingenden Wortlaut der Bestimmung des § 97 PersVG ersichtlich, dass sie keine ausfüllungsbedürftige Rahmenvorschrift sein kann, da die betreffende Materie für **a l l e** deutschen Dienststellen im Ausland erschöpfend geregelt wird. Zwar bestehen bei dem Ausdruck "Rahmenvorschrift" keine Bedenken, auch unmittelbar anwendbare Rechtsnormen für zulässig anzusehen¹⁸⁷⁾. Da jedoch erkennbar eine "unmittelbar anwendbare Rahmenvorschrift" im Sinn vorstehender Ausführungen mit § 97 PersVG nicht gewollt war,

181)

vgl. Schlochauer, a.a.O., S. 78 u. v. Mangoldt, a.a.O., S. 411

182)

zur hier nicht zu behandelnden - Streitfrage, ob die Rahmengesetzgebung ein Unterfall der konkurr. Gesetzgebung ist, vgl. Schlochauer, a.a.O., S. 78, Maunz, a.a.O., S. 181, v. Mangoldt, a.a.O., S. 385, 411, Bonner Kommentar, II z. Art. 75

183)

Maunz, a.a.O., S. 181

184)

so Molitor, a.a.O., Anm. 2 zu § 82 PersVG

185)

die Bem. von Molitor, a.a.O., Anm. 3 zu § 97, diese Vorschrift stelle nur einen "Grundsatz" auf, darf dabei nicht in dem Sinn verstanden werden, dass § 97 eine (Grundsatz-) Rahmenbestimmung i. S. v. Art. 75 GG darstelle

186)

Dreiteilung in Bundes- Rahmen- und unmittelbar geltendes Recht, vgl. auch Kptl. VIII

187)

vgl. Bonner Komm. Anm. II zu Art. 75 GG u. Zinn in AÖR, Bd. 75, S. 298 f.

kann die Rechtsgrundlage für die im § 97 PersVG getroffene Regelung nicht aus Art.75 Nr.1 GG, sondern nur aus Art.73 Nr.1 GG abgeleitet werden. Die Kompetenz des Bundes, der - wie oben erwähnt - grundsätzlich nur Rahmenrecht für die Länderpersonalvertretungen setzen kann, ändert sich also dann und erfährt eine Ausweitung, wenn es sich um personalvertretungsrechtliche Fragen in Länderdienststellen handelt, die im Ausland liegen. Der Begriff "auswärtige Angelegenheiten" im Sinn von Art.73 Nr.1 GG muss daher im folgenden einer kurzen Untersuchung unterzogen werden. Die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Bund und Ländern im Hinblick auf Gegenstände, die irgendeine Auslandsbeziehung zum Inhalt haben, ist im Grundgesetz - neben Art.11, 73 Nr.1 GG - vor allem in den Art.32, 59 GG gezogen. Diese Vorschriften enthalten zwar eine grundsätzliche Beschränkung der zwischenstaatlichen Handlungsfreiheit der Länder ¹⁸⁸⁾, die jedoch keinesfalls völlig aufgehoben ist. Insbes. aus Art.59 Abs.2 GG ergibt sich, dass der Bund keineswegs für alle Verträge zuständig sein soll, die die Beziehungen über die Grenzen der Bundesrepublik hinaus betreffen. Sonst hätten nicht einzelne Arten von Verträgen dem Bund vorbehalten werden müssen. Soweit ein Vorbehalt deshalb nicht erfolgt ist, sind die Länder zuständig. Die Zuständigkeit des Bundes nach Art.59 Abs.2 GG ist nur dann gegeben, wenn es sich um die Regelung politischer Beziehungen handelt ¹⁸⁹⁾

188)

Nawiasky-Lechner, a.a.O., S.5

189)

eine blosse "Berührung" politischer Beziehungen würde nicht genügen, vgl. Maunz, a.a.O., S.270

Dies ist aber nicht schon dann der Fall, wenn sich ein Vertrag mit öffentlichen Angelegenheiten oder allgemein mit Staatsgeschäften befasst. Vielmehr ist "politischer Vertrag" im vorerwähnten Sinn nur eine Vereinbarung, die die Existenz des Staates, seine territoriale Integrität, seine Unabhängigkeit, sein massgebliches Gewicht in der staatlichen Gemeinschaft berührt ¹⁹⁰⁾. Ein Vertrag, der z.B. für die Bundesrepublik nur deshalb politische Bedeutung hat, weil er wesentliche Auswirkungen auf die wirtschaftlichen, innenpolitischen oder sozialen Verhältnisse hat, wird deshalb noch nicht zu einem politischen Vertrag im Sinn von Art. 59 Abs. 2 GG.

Nach Art. 32 GG ist die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten Sache des Bundes. Unter den Begriff "Pflege auswärtiger Beziehungen" fällt dabei grundsätzlich die über das Staatsgebiet hinauswirkende Staatstätigkeit ¹⁹¹⁾. Die Pflege von Auslandsbeziehungen umfasst nicht nur das Recht zum Abschluss von Verträgen, sondern alle Massnahmen, die im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten völkerrechtlich und staatsrechtlich üblich sind ¹⁹²⁾, d.h. alle Massnahmen, die im Verkehr mit dem Ausland in Wahrnehmung deutscher Interessen erforderlich sind ¹⁹³⁾. Diese Regelung entspricht der üblichen Kompetenzverteilung in Bundesstaaten, wo auf dem Gebiet der auswärtigen Beziehungen dem Bünd

¹⁹⁰⁾

Nawiasky-Lechner, a.a.O., S. 5 f

¹⁹¹⁾

Schlochauer, a.a.O., S. 105

¹⁹²⁾

Bonner Kommentar, Anm. II zu Art. 32 GG

¹⁹³⁾

v. Mangoldt, a.a.O., S. 200

die Gesetzgebung über international-rechtliche Fragen und die Befugnis zur Teilnahme am völkerrechtlichen Verkehr, den Gliedstaaten (= Ländern) dagegen ein lediglich begrenztes völkerrechtliches Vertragsschliessungsrecht eingeräumt ist 194).

In diesem Zusammenhang muss 195) erwähnt werden, dass es allein in letzterem Rahmen dem Freistaat Bayern rechtlich möglich war, ohne Einschaltung des Bundes das Abkommen vom 25.3.1957 über die Wiederanwendung bzw. teilweise Neufassung der Salinenkonvention vom 18.3.1829 unmittelbar mit der Republik Österreich abzuschliessen. Denn das Abkommen vom 25.3.1957 stellte weder einen politischen Vertrag völkerrechtlicher Art im Sinn von Art. 59 GG 196) noch einen zustimmungsbedürftigen Staatsvertrag im Sinn von Art.32 Abs.3 GG dar. Sowohl das Rahmenabkommen wie auch die teilweise Neufassung der Konvention bauen auf der alten, stets fortgeltenden 197) Salinenkonvention von 1829 auf, die lediglich den veränderten

194)

Österreich kennt dagegen z.B. kein Recht der Bundesstaaten an, mit auswärtigen Staaten Verträge zu schliessen oder an auswärtigen Beziehungen beteiligt zu werden, Art.10 BVG - vgl. Bonner Komm., Ann III B zu Art.32 des Grundgesetzes

195)

-da als Rechtsgrundlage für die Fortführung der bayerischen Saalforsten von grundlegender Bedeutung und daher auch für die vorliegende Untersuchung über den Umfang der in diesen Dienststellen geltenden Personalvertretungsnormen von grossem Interesse

196)

wegen des Begriffs "politischer Vertrag" vgl. BVerfG in NJW 52/970 und Nawiasky-Lechner, a.a.O., S.5

197)

auch in der Zeit nach 1938 und nach 1945, wenn auch nach der Eingliederung Österreichs im Jahre 1938 nur mehr als Vereinbarung zwischen zwei deutschen Gebietskörperschaften und nach dem Zusammenbruch 1945 in ihrer Wirksamkeit zunächst auf Grund Besatzungsrechts suspendiert

staatsrechtlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen der Gegenwart angepasst werden musste ¹⁹⁸). Die Vereinbarung vom 25.3.1957 ist daher - unbeschadet der Tatsache, dass sie für einen der vertragsschliessenden Teile, nämlich die Republik Österreich einen Staatsvertrag darstellt und nach dortigem Verfassungsrecht der Zustimmung des verfassungsmässigen Gremiums (-des Nationalrates-) bedurfte - für den Freistaat Bayern nur ein Verwaltungsabkommen. Regierung- und Verwaltungsabkommen sind dadurch ausgezeichnet, dass sie zwischenstaatliche Abmachungen über Materien enthalten, die zur Zuständigkeit der Exekutive gehören und im innerstaatlichen Bereich ohne Mitwirkung der Legislative geordnet werden können. Das parlamentarische Zustimmungsverfahren wie bei echten völkerrechtlichen Verträgen (Ratifizierung) entfällt ¹⁹⁹). Rechte Bayerns wurden durch das Abkommen vom 25.3.1957 nicht neu begründet, sondern nur bestehende nochmals ausdrücklich bestätigt. Dies ist deshalb besonders wichtig, weil Art. 32 GG der weiteren Gültigkeit früherer bayerischer Verträge mit ausländischen Staaten nicht entgegensteht, selbst wenn sie - was hier zu verneinen ist - Angelegenheiten betreffen, für welche dem Land Bayern nunmehr die Gesetzgebungszuständigkeit fehlt. Für Bayern war daher das in Art. 72 Abs. 2 der Bayer. Verfassung vorgeschriebene Zustimmungsverfahren entbehrlich, es genügte zum Abschluss allein die dem Bayerischen

198)

vgl. den Eingang des Abkommens vom 25.3.57, wo ausdrücklich auf das Münchner Traktat vom 14.4.1816 und die Salinenkonvention vom 18.3.1829 Bezug genommen wird. - vgl. auch Anschütz-Thoma, Handbuch des deutschen Staatsrechts, Bd. 1, S. 124

199)

Dementsprechend wurde auch das Abkommen vom 25.3.1957 durch blossen Notenwechsel zwischen dem Bayer. Ministerpräsidenten und dem österr. Botschafter in der Bundes-

Ministerpräsidenten in Art.47 Abs.3 der Bayerischen Verfassung eingeräumte Zuständigkeit. Andererseits war auch keine Einwilligung oder Zustimmung von Bundesorganen zum Abschluss des Abkommens vom 25.3.1957 rechtlich erforderlich. Die Salinenkonvention ist auch heute noch ein Bayerisch-Österreichischer Vertrag, der u.a. dem Freistaat Bayern ausschliesslich zustehende Rechte sichert und bestätigt ²⁰⁰⁾. Verwaltungsabkommen der Länder mit auswärtigen Staaten über Angelegenheiten der landeseigenen Verwaltung bedürfen nicht der Zustimmung der Bundesregierung gem. Art.32 GG. Dies ergibt sich einmal daraus, dass in Art.32 Abs.3 GG die Länder mit Zustimmung der Bundesregierung zum Vertragsschluss mit auswärtigen Staaten ermächtigt werden, "soweit die Länder für die Gesetzgebung zuständig sind". Demnach können aber von Art.32 Abs.3 GG nur Verträge erfasst werden, die innerstaatlich Gesetzeswirkung haben, die also Staatsverträge sind. Weiterhin gelten nach Art.59 Abs.2 GG für Verwaltungsabkommen des Bundes die Vorschriften über die Bundesverwaltung entsprechend. Es liegt im System des GG, das grundsätzlich die Verwaltung als Ländersache behandelt und auch für Verwaltungsabkommen davon nicht abweicht ²⁰¹⁾. Damit müssen aber für Verwaltungsabkommen der Länder die Vorschriften über die Landesverwaltung entsprechend gelten,

republik in Kraft gesetzt.-vgl. auch BVerfGE, Bd.1, S.390 und Maunz, a.a.O., S.270

200)

vgl. Nawiasky-Leusser, a.a.O., Erl. zu Art.181, S.261

201)

vgl. insoweit Art.59 Abs.2 S.2 GG, Abschn. VIII des GG, Maunz, a.a.O., S.270 und v. Mangoldt, a.a.O., S.322

sodass die Länder beim Abschluss von Verwaltungsabkommen keinen weitergehenden Beschränkungen unterliegen, als sie nach den Vorschriften des GG ²⁰²⁾ im übrigen für die Landesverwaltung bestehen. Bayern konnte also ohne Zustimmung der Bundesregierung das Abkommen vom 25.3.1957 betreffend die Salinenkonvention abschliessen ²⁰³⁾ und war - nach dem vorhin Gesagten - allein deswegen, weil ihm insoweit die Verwaltungszuständigkeit gebührt.

Obwohl somit die Berechtigung des Freistaates Bayern feststeht, über die Neubestätigung seiner alten Rechte mit Österreich direkt zu verhandeln und ein diesbezügliches Abkommen zu schliessen, ist doch andererseits nicht zu verkennen, dass eine Einflussmöglichkeit des Bundes über Art.73 Nr.1 GG für diese bayerischen Dienststellen zwar nicht hinsichtlich ihres Aufbaues, ihrer dienstlichen Gestaltung und ihrer Aufgaben, jedoch insoweit besteht, als sie "Auslandsdienststellen" des Freistaates Bayern, somit eines dem Verband der Bundesrepublik Deutschland an-

202)

z.B. Art.84,85 GG

203)

Diese Auffassung ist allerdings - auch im Hinblick auf die Salinenkonvention und das sie betr. Abkommen vom 25.3.1957 - nicht unbestritten. Teilweise wird angenommen, dass verschiedene Bestimmungen des Abkommens Fragen der Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers berühren (z.B. die Österreich in Art.30 der Salinenkonvention eingeräumte Steuer- und Abgabenbefreiung die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes für die Einheit des Zoll- und Handelsgebietes, Art.73 Nr.5, 105 Abs.1 GG, ferner die Holzeinfuhr nach Bayern gem. § 2 Abs.1 des Abkommens). Trotzdem ist der Gedanke, dass das Abkommen einer Ermächtigung des Bundes nach Art.71 GG bzw. der Zustimmung nach Art.32 Abs.3 GG bedurft hätte, abzulehnen, da bereits bestehende Tatbestände nicht grundlegend verändert wurden. - vgl. wegen des Gesamtkomplexes auch Kraus "Die Zuständigkeit der Länder der Bundesrepublik Deutschland zum Abschluss von Kulturabkommen mit auswärtigen Staaten.." in Adv Bd.III, S.414

gehörenden Bundeslandes darstellen. Die rein bayerischen Dienststellen ²⁰⁴⁾ werden in dem Augenblick und in dem Umfang auch eine den Bund interessierende "auswärtige Angelegenheit", in dem sich in Bezug auf sie Ausstrahlungen auf den ausländischen Staat (hier: Österreich) ergeben, die die Belange der Bundesrepublik im Hinblick auf ihr staats- und völkerrechtliches, durch diplomatische Beziehungen geregeltes Verhältnis zum Auslandsstaat zu berühren geeignet sind. Das Grundgesetz bestimmt den Umfang und Inhalt der auswärtigen Beziehungen nicht abschliessend, sondern bezeichnet nur Teilbereiche ²⁰⁵⁾. Die Zuständigkeit des Bundes für auswärtige Angelegenheiten ist aber immer da zu bejahen, wo es sich um eine Koordinierung aller auf auswärtige Staaten bezüglichen Arbeiten von Behörden und Organisationen - auch von solchen der Länder ²⁰⁶⁾ - handelt. Insoweit lässt sich für die bayerischen Auslandsdienststellen in den durch § 97 PersVG nicht überschrittenen Grenzen eine ausschliessliche Zuständigkeit des Bundes für die in dieser Vorschrift getroffenen unmittelbaren Bundesregelungen nicht bestreiten, ohne dass dabei eine - bedenkliche - Zuständigkeit "kraft Sachzusammenhangs" oder "aus der Natur der Sache heraus" ²⁰⁷⁾ konstruiert werden müsste.

Die Zuständigkeit des Bundes zur Regelung des Vertretungsrechts und der Vertretungsorgane für öffentliche Bedienstete auch der Länder in deutschen Dienststellen im Ausland ist also zu bejahen.

204) soweit es sich z.B. um den Vollzug der Salinenkonvention handelt

205) vgl. Schlochauer, a.a.O., S. 105, der auf die Definition von Mosler (Festschrift für Bilfinger, 1954, S. 253) hinweist, wonach "auswärtige Angelegenheiten" die Rechtsbeziehungen eines Staates als unteilbare Gesamtperson mit ande-

I.

Eine letzte Prüfung muss sich in Bezug auf die außerhalb der Landesgrenzen bestehenden Einrichtungen, die mit bayerischen Bediensteten besetzt sind und deren Träger der Freistaat Bayern ist, darauf erstrecken, ob diese Institutionen überhaupt "Dienststellen" im Sinn des § 97 PersVG sind, also die Voraussetzungen erfüllen, an die § 97 PersVG die Rechtsfolge der Wahl eines Obmannes knüpft. Denn wenn oben ²⁰⁸⁾ festgestellt wurde, dass § 97 PersVG für a l l e deutschen Dienststellen im Ausland gilt, so ist die Anwendung dieser Vorschrift letztlich davon abhängig, dass den jeweiligen deutschen (hier: bayerischen) Institutionen im Ausland die Qualität und Rechtsnatur einer "Dienststelle" zukommt.

Der Dienststellenbegriff ist für das Personalvertretungsrecht bedeutsam, weil die Einheit "Dienststelle" als Anknüpfungspunkt für die Bildung von Personalvertretungen dient. Eine Legaldefinition ist in Art. 7 Abs. 1 BayPVG ²⁰⁹⁾ gegeben. Danach sind Dienststellen im Sinn des BayPVG die einzelnen Behörden, Verwaltungsstellen, Gerichte, Schulen

ren Völkerrechtsträgern auf der Basis der Völkerrechtsordnung" sind.

206)

vgl. insoweit Mauns, a. a. O., S. 271

207)

vgl. v. Mangoldt, a. a. O., S. 392 und 381 mit weiteren Nachweisen sowie Bonner Komm., Anm. II 3 zu Art. 70 GG

208)

vgl. Kptl. VIII

209)

der im wesentlichen, abgesehen von der etwas abweichenden redaktionellen Fassung, dem § 7 PersVG entspricht.

oder Betriebe des Staates. "Dienststelle" ist also der einheitliche Begriff, von dem auf dem Gebiet des Personalvertretungsrechts als Grundlage für die Errichtung von Personalvertretungen auszugehen ist ²¹⁰⁾. Die dem Verband der Bediensteten eingeräumten Rechte und Pflichten sind vom Gesetzgeber an die soziologische Erscheinung gebunden, in der die Bediensteten praktisch und nach aussen hin erkennbar ²¹¹⁾ zusammenarbeiten, nämlich an die Dienststelle. Letztere entspricht dabei im wesentlichen dem arbeitsrechtlichen Begriff des Betriebes ²¹²⁾, worin sich abermals die enge Verflechtung von Betriebsverfassungs- und Personalvertretungsrecht zeigt.

Nach der auf Jacobi ²¹³⁾ zurückgehenden und von der Rechtsprechung früher übernommenen Definition ist Dienststelle diejenige Stelle, in der auf Grund der Organisationsgewalt die Bediensteten als persönliche Mittel mit sächlichen und immateriellen Mitteln zur Verfolgung arbeitstechnischer Zwecke zusammengefasst sind. Für den Dienststellenbegriff in diesem Sinn ist es gleichgültig, ob die Dienststelle eine eigene Behörde oder eine abgesonderte Verwaltungsstelle einer solchen bildet ²¹⁴⁾ und welche Grösse sie hat ²¹⁵⁾. Die Anknüpfung des Personalver-

210)

vgl. Dietz a.a.O., Anm. 1 u. 2 zu § 7. Im Gegensatz dazu sehen Fitting-Heyer als Grundlage der Personalvertretung die Verwaltung als ganzes an

211)

meist durch eine auf den Zweck gerichtete Bezeichnung kenntlich gemacht, z.B. Landratsamt, Forstamt etc.

212)

Dietz, a.a.O., Anm. 12 zu § 7 PersVG

213)

Betrieb und Unternehmen als Rechtsbegriffe, 1916

214)

vgl. Molitor, a.a.O., Anm. 4 ff zu § 7

215)

allerdings unbeschadet der in Art. 12 Abs. 1 BayPVG getroffenen Regelung

vertretungsrechts an die Dienststelle berücksichtigt auch den grundsätzlich dreistufigen hierarchischen Aufbau der öffentlichen Verwaltung in Ober- Mittel- und Unterstufe, wobei im Falle eines mehr als dreistufigen Verwaltungsaufbaues die Dienststellen der vierten Stufe als Bestandteil der dritten Stufe (Unterstufe) behandelt werden, sofern nicht Selbständigkeit nach Aufgabenbereich und Organisation vorliegt (Art.7 Abs.2 BayPVG). Daneben trägt das Gesetz noch der Tatsache Rechnung, dass gelegentlich aufgabenmässig und organisatorisch selbständige Nebenstellen und Teile einer staatlichen Dienststelle von letzterer räumlich weit entfernt liegen, so dass es unter bestimmten Voraussetzungen erwünscht erscheint, sie personalvertretungsrechtlich als selbständige Dienststellen zu behandeln (Art.7 Abs.3 BayPVG).

Die vom Freistaat Bayern derzeit im Ausland unterhaltenen Institutionen sind Behörden, da sie hoheitliche Funktionen ausüben, was sich bereits aus ihrer amtlichen Bezeichnung (Forstamt, Grenzpolizeistation) ergibt.

Unter der Voraussetzung, dass sie unter das BayPVG fallen, wären ihrem Aufbau nach die bayerischen Saalforstämter St.Martin, Unken und Leogang als "echte" Dienststellen im Sinn von Art.7 Abs.1 BayPVG zu qualifizieren. Als Forstämter bilden sie im Aufbau der Staatsforstverwaltung die Unterstufe (Ministerialforstabteilung im Bayer.Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten = Oberstufe, Oberforstdirektionen = Mittelstufe, die ein-

selnen Forsthüter = Unterstufe).

Anders liegen die rechtlichen Verhältnisse hinsichtlich der beiden bayerischen Grenzpolizeistationen in Salzburg Bf. und Kufstein Bf. Nach dem Aufbau der Grenzpolizei (Staatsministerium des Innern = Oberstufe, Präsidium der Grenzpolizei = Mittelstufe, Grenzpolizeikommissariate = Unterstufe) stellen zwar die Grenzpolizeiinspektionen selbständige, weiter nachgeordnete Stellen im Sinn von Art.7 Abs.2, S.1, Halbs.2 BayPVG dar. Deren Aussenstellen, die Grenzpolizeistationen, sind jedoch unselbständige Nebenstellen, die weder von ihrer staatlichen Dienststelle (Grenzpolizeiinspektion) räumlich weit entfernt liegen ²¹⁶⁾, noch organisatorische oder aufgabenmässige Selbständigkeit besitzen. Als Voraussetzung für letztere wäre z.B. eine Entscheidungsbefugnis des Aussenstellenleiters in allgemeinen, sozialen und insbes. personellen Angelegenheiten zu fordern, die jedoch nicht gegeben ist. Die Grenzpolizeistationen Salzburg und Kufstein sind demnach keine selbständigen Dienststellen im Sinn von Art.7 BayPVG, d.h. die dort beschäftigten Bediensteten würden im Fall der Anwendung des BayPVG auf sie zu den Personalvertretungen bei ihren Stammdienststellen, die im Geltungsbereich des BayPVG liegen, wählen. Eine "Auslandsdienststelle" im Sinn des § 97 PersVG würde also insoweit nicht vorliegen.

216)

die für die Grenzpolizeistationen Salzburg und Kufstein zuständigen Grenzpolizeiinspektionen Freilassing und Kiefersfelden sind von ihren Aussenstellen jeweils nur einige km entfernt und stehen mit diesen in günstiger Verkehrsverbindung.

Es ist zu untersuchen, ob der Dienststellenbegriff im Sinn von § 97 PersVG ein von dem in § 7 PersVG bzw. Art. 7 BayPVG ²¹⁷⁾ enthaltenen Dienststellenbegriff abweichender ist oder ob der Begriff der Dienststelle auch für § 97 PersVG aus den Grundvorschriften der Bestimmungen in § 7 PersVG bzw. Art. 7 BayPVG zu entnehmen ist. Dabei ist vorweg davon auszugehen, dass in letzterem Fall - obwohl es sich um bayerische Dienststellen handelt - der Dienststellenbegriff nicht aus Art. 7 BayPVG, sondern nur aus § 7 PersVG entnommen werden kann. § 97 PersVG kann nur auf den Begriff der Dienststelle abstellen, wie er im PersVG enthalten ist. Da - wie in Kptl. VIII ausgeführt - die Vorschrift des § 97 PersVG als unmittelbar geltendes Recht auf Länderdienststellen wirkt, also bayerische Bedienstete in bayerischen Dienststellen im Ausland erfasst, kann als Rechtsquelle für die Frage, w a s als Dienststelle in Bezug auf die Rechtsverhältnisse bayerischer Auslandsbediensteter anzusehen ist, lediglich die einschlägige Vorschrift des § 7 PersVG herangezogen werden ²¹⁸⁾. Denn wenn § 97 PersVG auch die Auslandsdienststelle eines Landes erfasst, kann nur das PersVG bestimmen, was als Dienststelle im Sinn des § 97 PersVG anzusehen ist. Bedenken gegen ein solches Verfahren bestehen im Übrigen schon deswegen nicht, weil die Bestimmungen des Art. 7 BayPVG und des § 7

217)

die sich-soweit hier interessierend-inhaltlich decken.

218)

a. A. Ballerstedt-Engelhard, Anm. 33 zu Art. 1 BayPVG, die unter Bezugnahme auf § 97 PersVG und die bayer. Saalforsten von "Dienststellen im Sinn dieses Gesetzes" - also wohl des Bayer. Personalvertretungsgesetzes - sprechen

PersVG in dem hier wesentlichen Rahmen nach Inhalt und Wesensgehalt übereinstimmen. Die Fassung in § 7 Abs. 1 PersVG "...der in § 1 genannten Verwaltungen...." kann allerdings nur sinngemäss auf die im BavPVG genannten Verwaltungen.. umgedeutet werden. Denn auch durch die Anwendung des § 97 PersVG auf sie bleiben die Landesdienststellen Einrichtungen des Landes, werden also keine Verwaltungen...des Bundes im Sinn von § 1 PersVG.

Grundsätzlich könnte zwar durch die Stellung des § 97 PersVG im Gesetz (-Dritter Teil, Schlussvorschriften-) sowie durch die Fassung, die schlechthin von "deutschen Dienststellen" spricht, der Eindruck erweckt werden, der Gesetzgeber habe damit einen ausserhalb des Rahmens des § 7 PersVG stehenden Begriff der "deutschen Dienststelle im Ausland" schaffen wollen, auf den die Regeln des § 7 keine Anwendung finden sollten ²¹⁹⁾. Dies würde bedeuten, dass - unabhängig von dem in § 7 berücksichtigten Behördenaufbau und der Frage der Selbständigkeit bzw. Unselbständigkeit der den Unterbehörden weiter nachgeordneten Behörden sowie unabhängig von der Entfernung und Selbständigkeit etwaiger Nebenstellen und Dienststellenteile von der Stammdienststelle - j e d e deutsche Einrichtung hoheitlichen Charakters ausserhalb der Landesgrenzen immer als selbständige Dienststelle anzusehen ist und damit ausschliesslich den in § 97 PersVG getroffenen Bestimmungen unterliegt.

Eine nähere Prüfung ergibt jedoch, dass diese

219)

Zur Klarstellung hätte der Gesetzgeber sonst ggf. in § 97 Abs. 1 PersVG einfügen können:

"In deutschen Dienststellen (§ 7) im Ausland..."

vorstehende Auslegung des Begriffs "deutsche Dienststelle im Ausland" in § 97 PersVG unzutreffend ist und im Gesetz keine Stütze findet.

Der Wortlaut des § 7 spricht eindeutig davon, dass in dieser Vorschrift der Begriff der Dienststelle "im Sinn dieses Gesetzes" definiert wird, m.a.W., die Vorschrift sagt generell, was Dienststellen im Sinn des Personalvertretungsgesetzes sind. Weder aus dem Gesetzeswortlaut noch aus rechtlichen Gesichtspunkten oder sachlichen Notwendigkeiten heraus kann daher dem Dienststellenbegriff in § 97 PersVG eine andere Deutung als die in § 7 PersVG enthaltene gegeben werden. Andernfalls hätte der Gesetzgeber seine Definition in § 7 entsprechend auf "Dienststellen im Sinn des Ersten und Zweiten Teils dieses Gesetzes" beschränken, jedenfalls irgendwie ausdrücklich zu erkennen geben müssen, dass er einem für das Personalvertretungsrecht so bedeutsamen Begriff wie dem der Dienststelle in § 97 einen anderen Inhalt geben wollte als in § 7. Es wäre nicht zu verstehen, wollte man - mangels einer darauf hindeutenden gesetzlichen Vorschrift - für eine innerhalb des Personalvertretungsgesetzes, wenn auch im Teil : Schlussvorschriften , stehende Bestimmung, nämlich § 97, einen anderen Dienststellenbegriff unterstellen als den vorne (§ 7) eben für dieses Gesetz geschaffenen. Dass § 97 PersVG von "deutschen" Dienststellen spricht, kann für die hier interessierende Frage keinen Hinweis geben, da das Wort "deutsch" lediglich einen Gegensatz zu dem Begriff "Ausland" darstellt. Werdegang und Entstehungsge-

schichte des § 97 PersVG können aber wertvolle Aufschlüsse geben. Da - zutreffend - bei der Beratung des Personalvertretungsgesetzes in den parlamentarischen Gremien davon ausgegangen worden war, dass dieses Gesetz nur für Dienststellen des Bundes und der Länder und nur innerhalb der Grenzen des Bundesgebiets gilt, sah der Regierungsentwurf in einem § 83 die Bestimmung vor, wonach "dieses Gesetz nicht für Dienststellen im Ausland gilt". Mit der Streichung dieses Passus in der endgültigen Fassung des Gesetzes und in der Schaffung des nunmehrigen § 97 wurde eine Kompromisslösung angestrebt: Einerseits erschien mit Rücksicht auf das völkerrechtlich unumstrittene Territorialitätsprinzip ein ausdrücklicher Hinweis darauf, dass die Vorschriften des Personalvertretungsgesetzes im Ausland uneingeschränkt keine Gültigkeit haben können, überflüssig. Andererseits wurde es aber - in dem völkerrechtlich für zulässig erachteten Rahmen - für wünschenswert gehalten, auch in den deutschen Auslandsdienststellen eine der Personalvertretung wenigstens angenäherte Bedienstetenvertretung zu schaffen, wobei hierbei aber jeder Anschein eines Eingriffs in die Territorialhoheit des Auslandsstaates vermieden wurde. Dieser Werdegang der umstrittenen Vorschrift lässt erkennen, dass der Personalvertretungsgedanke nur in diesem Ausmass eine Einschränkung erfahren sollte. Denn es ist nicht einzusehen, warum über diese staats- und völkerrechtliche Notwendigkeit hinaus auch unselbständige und lediglich grenznah vorgeschobene Dienststellen-
teile, Nebenstellen und weiter nachgeordnete Dienststellen

der Ausnahmeregelung des § 97 PersVG unterstellt werden sollten. Die Sonderregelung des § 97 PersVG war primär auf den diplomatischen und konsularischen Dienst des Bundes zugeschnitten. Die genannten Auslandsdienststellen im Geschäftsbereich des Auswärtigen Amtes sind im Verhältnis zu letzterem nicht als nachgeordnete Behörden, sondern als selbständige Aussenstellen zu betrachten. Ausserdem war tragender Gesichtspunkt bei der Schaffung des § 97, dass sich bei den deutschen auswärtigen Vertretungen in erheblichem Umfang Personal nichtdeutscher Staatsangehörigkeit befindet - in der Regel Angehörige des Gaststaates, in dem die diplomatische oder konsularische Behörde ihren Sitz hat -, dessen Verhältnis zu der Dienststelle bei dem besonderen Charakter des auswärtigen Dienstes anders zu beurteilen ist als dies der regelmässigen Gestaltung des Personalvertretungsrechts entspricht ²²⁰⁾. Wie erwähnt ²²¹⁾, schliesst die Sonderregelung des § 97 auch andere als Dienststellen des auswärtigen Amtes und insbes. auch solche der Länder ein, ist also keineswegs auf Bundesdienststellen im allgemeinen und solche des auswärtigen Dienstes im besonderen beschränkt. Nach der ratio legis muss es sich aber dann auch bei diesen darüber hinaus von § 97 PersVG erfassen Dienststellen im Ausland um echte, selbständige Dienststellen im Sinn von § 7 Abs. 1 PersVG ²²²⁾, um einer Mittel-

220)

vgl. Grabendorff-Windscheid, a.a.O., Anm. 1 u. 3 zu § 97 sowie Beschl. des VG München vom 8.11.57, P 54/56

221)

vgl. Kptl. VIII

222)

zutreffend stellt das BVerwG im Beschl. vom 23.1.1959 (BVerwG VII P 7.58) fest, dass als Dienststellen im Ausland nicht Dienststellen angesehen werden können, die ihren Sitz im Inland haben, wenn sich auch einzelne ihrer Bestandteile im Ausland befinden

behörde unmittelbar nachgeordnete Behörden(-mit oder ohne weiter nachgeordnete Stellen-) im Sinn von § 7 Abs.2 PersVG oder aber um räumlich weit entfernte, organisatorisch und aufgabenmässig selbständige Nebendienststellen und Teile staatlicher Dienststellen im Sinn von § 7 Abs.3 PersVG handeln ²²³). Damit steht fest, dass die Bediensteten organisatorisch und aufgabenmässig u n selbständiger bayerischer Auslandsdienststellen (-weiter nachgeordneter Dienststellen, Nebendienststellen ²²⁴) und Dienststellenteilen-) zu den Personalvertretungen ihrer im Inland gelegenen Dienststelle aktiv und passiv wahlberechtigt sind und, da nicht unter § 97 PersVG fallend, keinen Obmann nach dieser Vorschrift wählen ²²⁵).

Dieses Ergebnis entspricht auch dem von der Recht-

223)

Voraussetzung wäre in letzterem Fall übrigens ein entsprechender Beschluss der Bediensteten gem. § 7 Abs.3 PersVG. Eine Gefahr, dass damit letztlich durch die Bediensteten entschieden wird, ob eine selbständige Auslandsdienststelle vorliegt, ist nicht zu besorgen. Denn auf die Frage, ob die Voraussetzungen des § 7 Abs.3 PersVG "räumlich weit entfernt" und "organisatorische und aufgabenmässige Selbständigkeit" vorliegen, kann sich die Abstimmung nicht erstrecken, weil es sich insoweit um objektive Tatbestandsmerkmale handelt, die im Streitfall voll der verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung unterliegen. Damit kann verhindert werden, dass etwa Bedienstete unselbständiger Teil- und Nebendienststellen sich im Weg einer Abstimmung eine ihnen nicht zustehende Stellung als Angehörige einer "selbständigen Auslandsdienststelle" zu verschaffen suchen.

224)

Über das betriebliche Vertretungsrecht im Nebenbetrieb, der vom Hauptbetrieb durch eine Grenze getrennt ist, sowie über dessen etwaige Selbständigkeit vgl. Galperin AR-Blattei, Rechtsquellen III, B I.

225)

Da im Gegensatz zu § 97 PersVG - der nur von Bediensteten deutscher Staatsangehörigkeit spricht - für die Wahlen zu den Personalvertretungen keine Beschränkungen hinsichtlich der Staatsangehörigkeit bestehen, hat dies allerdings die - dem BetrVG bzw. Personalvertretungsgesetz aber nicht fremde - Folge, dass auch etwaige ausländische Bedienstete bei deutschen unselbständigen Auslandsdienststellen wahlberechtigt zu den insoweit zu wählenden Personalvertretungen sind.

sprechung ²²⁶⁾ für unselbständige Auslandsdienststellen des Bundes bisher entschiedenen Fällen, betreffend unselbständige Außenstellen ²²⁷⁾ der Bundeszollverwaltung im Ausland, und trägt insoweit auch dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gleichbehandlung gleicher Tatbestände(hier: Grenzpolizei- Bahn- und Zolldienststellen auf Grenzbahnhöfen im Ausland) Rechnung. Es rechtfertigt sich auch deshalb, weil in aller Regel die einer Unterbehörde weiter nachgeordneten Behörden in Aufgabenbereich und Organisation nicht selbständig sind und ihr Leiter keine wesentlichen Befugnisse hat, die ihn zum Partner eines Personalrates oder Obmannes machen könnten.

Unter Berücksichtigung des oben ²²⁸⁾ erwähnten organisatorischen und aufgabenmässigen Aufbaues der bayerischen Auslandsdienststellen muss daher davon ausgegangen werden, dass die organisatorisch und im Verwaltungsaufbau selbständigen Saalforstämter als echte Auslandsdienststellen im Sinn des § 97 PersVG der dort getroffenen Regelung unterfallen und die dort beschäftigten deutschen Bediensteten

226)

vgl. Beschluss des VG München v. 8. 11. 57 (P 54/56), bestätigt durch VGH, Beschl. vom 9. 5. 58 (Nr. 4 FS 57) und BVerwG, Beschl. vom 23. 1. 59 (Nr. VII P 6. 58) sowie VG München, Beschluss vom 29. 11. 57 (P 30/56), bestätigt durch VGH, Beschluss vom 9. 5. 58 (Nr. 2 FS 58) und BVerwG, Beschl. vom 23. 1. 59 (Nr. VII P 7. 58)

227)

Auch für das Betr. Verf. Recht soll bei über die Landesgrenze hinausgreifenden unselbständigen Nebenstellen das Recht des inländischen Betriebsinstitutes massgebend bleiben und zwar in Fällen gelegentlicher Beschäftigung einzelner Arbeitnehmer jenseits der Grenze wie auch bei ständiger Beschäftigung einzelner Betriebsangehöriger in unselbständigen Auslandsnebenbetrieben, sofern nur der betriebliche Zusammenhang gewahrt bleibt. - vgl. Galperin, AR-Blätter, Rechtsquellen III, B III. Eine andere rechtl. Beurteilung sollte nur dann Platz greifen, wenn in der Auslandsstelle nicht nur vorübergehend, sondern vor allem auch mit Arbeitskräften des fremden Landes eine Einrichtung unterhalten wird. Hier liegt dann (- wie z. B. bei den Saalforsten -) ein selbständiges Organisati-

ten also einen Obmann wählen ²²⁹⁾. Im Gegensatz dazu handelt es sich bei den lediglich aus technischen Gründen ins grenznahe Ausland vorgeschobenen Grenzpolizeistationen Kufstein Bf. und Salzburg Bf. n i c h t um selbständige Auslandsdienststellen (- sondern um den "verlängerten Arm" der Grenzpolizeiinspektionen Freilassing und Kiefersfelden -), weshalb eine Anwendung des § 97 PersVG insoweit ausscheidet. Die in diesen Stellen beschäftigten Bediensteten wählen als Inlandsbedienstete nach Massgabe der Art. 9 und 10 BVPVG zu dem bei ihrer innerbayerischen "Stammdienststelle" gebildeten Personalrat und zu den Stufenvertretungen mit und sind dort auch passiv wahlberechtigt ²³⁰⁾. Eine Verletzung ausländischer Interessen oder Territorialrechte durch diese Wahl - die im übrigen meist brieflich oder aber persönlich im Inland stattfindet - ist nicht zu besorgen. Gerade, weil es sich bei den Grenzpolizeistationen nicht um selbständige Dienststellen handelt, sind die dort Beschäftigten (- im Gegensatz zu den echten Auslandsdienststellen, z.B. den Saalforsten, ausschliesslich deutsche Staatsangehörige, die überwiegend auch ihren Wohnsitz im Gebiet des Freistaates Bayern haben -) als Bedienstete der im Inland liegenden Dienststelle anzusehen. Ihre dienstlichen Rechtsbeziehungen zu dieser Dienststelle können daher regelmässig auch nur nach deutschem Recht beurteilt werden ²³¹⁾. Es

228) onsegebilde vor.-vgl. Galperin, a.a.O., mit Judikatur

229) vgl. Kptl. X, am Anfang

Die Saalforsten erfüllen auch selbständige Aufgaben im Ausland, nämlich hinsichtlich der in der Unterstufe allein ihnen obliegenden Verwaltung der bayerischen Saalforsten. Zum Begriff der "selbständigen Dienststelle" vgl. schon RAG in ARS Bd. 19, S. 135

230) vgl. Ballerstedt-Engelhard, a.a.O., Anm. 34 zu Art. 1

würde eine Überspannung des Territorialprinzips bedeuten, wollte man in dem aktiven und passiven Wahlrecht von Bediensteten unselbständiger Grenzdienststellen, dessen Ausübung ausschliesslich im Inland Gestalt und Inhalt annimmt, einen Eingriff in das Hoheitsrecht des Gastlandes erblicken²³¹⁾. Ein die Territorialhoheit ggf. beeinträchtigender Personalrat selbst amtiert aber bei den unselbständigen Auslandsdienststellen nicht.

Abschliessend ist noch darauf hinzuweisen, dass § 97 PersVG selbstverständlich auch für alle etwa noch zu errichtenden, künftigen bayerischen Dienststellen im Ausland Gültigkeit haben würde, sofern es sich nur um echte Dienststellen im Sinn von § 7 PersVG handelt.

XI.

In den bayerischen Gaalforstämtern im Gebiet der Republik Österreich ist also auf Grund des § 97 PersVG weder eine Personalvertretung nach den Bestimmungen des PersVG noch des BavPVG zu wählen. Vielmehr wird dort in unmittelbarer Anwendung der Grundsätze des § 97 PersVG ein Obmann gewählt.

231)

so BVerwG, Beschl. v. 23.1.59, VII P 6.58

232)

vgl. dazu VG München, Beschl. v. 29.11.57, P 30/56

Dieser ist keine Personalvertretung ²³³⁾, auch nicht eine solche minderen Ranges. Mit der vorerwähnten Lösung wird zweierlei erreicht: Einmal besitzen damit auch die Bediensteten deutscher Staatsangehörigkeit in Auslandsdienststellen - mögen sie der Hoheit des Bundes oder eines deutschen Bundeslandes unterstehen - eine in ihrer Wirkung dem innerdeutschen bzw. innerbayerischen Personalrat angenäherte Vertretung, die ihre Wünsche, Anregungen und ggf. Beschwerden vorbringen und vertreten kann. Zum andern werden durch den in § 97 PersVG zum Ausdruck kommenden ausdrücklichen Verzicht, personalvertretungsrechtliche Normen als Ganzes auf deutsche Einrichtungen im Ausland zu übertragen, von vorneherein alle Schwierigkeiten und Misslichkeiten mit dem Gastland, das Träger der Territorialhoheit ist, vermieden. Durch die Schaffung des Obmannes - dem rein dienstinterne Aufgaben übertragen werden - ist sichergestellt, dass jegliche Beeinträchtigung des Auslandsstaates insoweit vermieden wird. Ein kurzer Vergleich der Rechte und Pflichten des Obmannes mit denen der innerbayerischen Personalvertretung zeigt, dass beim Obmann jede "Aussenwirkung" vermieden wird. Die Aufgaben des Obmannes liegen auf rein dienstinternem Gebiet. Er nimmt Anregungen, Anträge und Beschwerden der Bediensteten der Auslandsdienststelle entgegen. Er wirkt als Mittelsmann zwischen den Bediensteten einerseits und dem Dienststellenleiter und der innerbayerischen Personalvertretung andererseits (hier also: dem Bezirkspersonalrat bei der Oberforstdirektion München und dem Hauptpersonalrat bei der Ministerialforstabteilung).

233)

vgl. dazu Dietz, a.a.O., Anm. 7 zu § 97, Molitor, a.a.O., Anm. 6 zu § 97, Fitting-Heyer, a.a.O., Anm. 3 zu § 97

Irgendwelche Möglichkeiten, im Bereich der Auslandsdienststelle aktiv tätig zu werden (z.B. Versammlungen einzuberufen, Beratungen mit dem Dienststellenleiter zu fordern etc.) hat der Obmann nicht. Soweit Entscheidungen notwendig sein sollten, fallen sie im Inland (§ 97 Abs.3 PersVG) ²³⁴⁾, so insbes. hinsichtlich der Personalangelegenheiten, beeinträchtigen also nach aussen hin den Gaststaat nicht. Über die vorerwähnten Aufgaben hinaus hat der Obmann keine dem Personalrat vergleichbaren Rechte, die zu einer unerwünschten "Aussenwirkung" führen könnten: So ist z.B. ein Teilnahme- oder Einwirkungsrecht von Gewerkschaften oder Arbeitgebervertretern und eine Mitwirkung des Obmannes bei der Gestaltung des Dienstbetriebes nicht vorgesehen. Es gibt auch keine den Art. 56, 57 BVPVG entsprechenden Rechte des Obmannes. Ein Anhörungsrecht des Obmannes bei innerdienstlichen Verwaltungsanordnungen der Auslandsdienststelle (Art. 58 BVPVG) ist

234)

vgl. in diesem Zusammenhang Grabendorff-Windscheid, a.a.O. Anm. 6 zu § 97, die aus Abs. 3 folgern, dass deshalb die Bediensteten der Auslandsdienststelle die bei der sachentscheidenden Dienststelle im Inland bestehende Personalvertretung mitwählen. Aus dem ausdrücklichen Fehlen jeder diesbezüglichen Regelung muss allerdings das Gegenteil geschlossen werden, obwohl - falls z.B. der Weg der Briefwahl gewählt würde - weder tatsächliche noch rechtliche Hindernisse bestünden. Auch ausländische Territorialinteressen würden insoweit nicht verletzt werden, da eine Aussenwirkung fehlt, wenn die Auslandsbediensteten zu einer innerdeutschen Personalvertretung wählen würden, die unmittelbar im Gastland nicht in Erscheinung tritt. Eine unzulässige Erstreckung des Personalvertretungsrechts über die Auslandsgrenzen läge dann nicht vor. Etwaige Streitigkeiten aus dieser Wahl wären nämlich im Inland auszutragen. - Auch Ballerstedt, Die Personalvertretung 1959, S. 103 verneint ein aktives und passives Wahlrecht der deutschen Bediensteten in Auslandsdienststellen zu den Stufenvertretungen im Inland.

nicht gegeben. Insbesondere hat der Obmann aber keine Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte entsprechend den Art. 61 ff BavPVG. Eine gerichtliche Eingriffsmöglichkeit - etwa gemäss den Vorschriften der Art. 76 ff BavPVG - besteht nicht. Eine Versetzung des Obmannes wäre nach den Bestimmungen der Personalvertretungsgesetze zwar nicht ausgeschlossen ²³⁵⁾, obwohl ihm in Wirklichkeit dennoch ein dem Personalrat ähnlicher Schutz eingeräumt ist ²³⁶⁾. Als wesentlicher Unterschied zum Personalrat kann aber der Obmann nur "wegen seiner Tätigkeit" nicht versetzt werden ²³⁷⁾, wohl aber aus anderen Gründen ²³⁸⁾, lediglich auf Weisung des Dienstherrn und ohne Nachprüfung dieser Entscheidung durch Personalvertretungsorgane. Im Gegensatz dazu ist ein Mitglied des Personalrates zwar ebenfalls nur aus wichtigem Grund - der dienstlicher Natur sein muss - versetzbar. Jedoch muss auch bei offensichtlichem Vorliegen dieser Voraussetzungen der Personalrat der Versetzung zustimmen und bei unberechtigter Weigerung des letzteren die Versetzung ggf. durch gerichtliche Entscheidung erzwungen werden. Ein solches Verfahren wäre jedoch bei Auslandsdienststellen regelmässig undurchführbar ²³⁹⁾. Auch daraus erhellt die

235)

so Dietz, a.a.O., Anm. 7 zu § 97, a.A. Molitor, a.a.O., Anm. 6 zu § 97, der zwar den Kündigungsschutz verneint, aber den allgemeinen Schutz des § 59 PersVG für gegeben hält.

236)

§ 28 der VO v. 28. 7. 1959, GVBl. S. 203, vgl. Fussnoten 240/42

237)

vgl. Fussnote 236

238)

z.B. auf Ersuchen des Gastlandes, das etwa einen Obmann zur "persona non grata" erklärt

239)

Man denke an den bei Fussn. 238) erwähnten Fall, dass der Auslandsstaat aus irgendwelchen Gründen die Abberufung eines im Ausland tätigen Personalratsmitgliedes verlangen und der Personalrat sich weigern würde, der daraufhin von der deutschen Behörde angeordneten Versetzung zuzustimmen, da nach seiner Meinung wichtige dienstliche

andersartige Stellung des Obmannes im Gegensatz zur Personalvertretung, wobei bei letzterer Einflüsse und Handlungen sich aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen nicht auf den dienstinternen Dienststellenbereich beschränken lassen.

Diese Gegenüberstellung zeigt deutlich, dass durch die Arbeit des Obmannes eine Beeinträchtigung des Gastlandes nicht zu besorgen ist. Seine rein internen Aufgaben vollziehen sich ohne Aussenwirkung nur im Rahmen der vom Territorialstaat zugelassenen Dienststelle. Die Schaffung einer solchermassen im dienstinternen Bereich bleibenden Institution ist aber weder staats- noch völkerrechtlich zu beanstanden.

Im Vollzug des § 97 PersVG hat die Bayerische Staatsregierung für die zum Geschäftsbereich des Bayer. Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten gehörenden Dienststellen im Ausland ²⁴⁰⁾ die Verordnung über die Wahl, Amtszeit und Geschäftsführung des Obmannes ²⁴¹⁾ erlassen, die sich weitgehend an die entsprechenden bundesrechtlichen Verordnungen über die Obleute ²⁴²⁾ anlehnt. Als Rechtsgrundlage der Verordnung wurde dabei von Art. 80 Abs. 1 BVPVG ausgegangen. Diese Praxis begegnet er-

Gründe nicht vorliegen. Eine völkerrechtlich erforderliche Massnahme (Versetzung) könnte dann aus innerstaatlichen Gründen (Weigerung des Personalrates, der Versetzung zuzustimmen) nicht oder nur nach ggf. langwierigen Verfahren durchgeführt werden.

240) echte Auslandsdienststellen des Freistaates Bayern sind derzeit nur die drei Saalforsten, vgl. Kptl. X

241) vom 24.7.1959, GVBl. S. 203. Im Übrigen vgl. Fussn. 240. Deshalb ist die VO auf die Obleute im Bereich des StMfELF zugeschnitten.

242) vgl. z.B. die Verordnungen vom 29.6.1957, 30.9.1957, 16.10.1957 und 22.12.1957 = BAns.Nr. 129, 199, 205 u. 248/1957

heblichen Bedenken. In das BavPVG ist zwar eine dem § 97 PersVG entsprechende Bestimmung nicht aufgenommen worden, da § 97 PersVG ohnehin unmittelbar auch für die Länder gilt. Art. 80 BavPVG, auf den die Verordnung vom 24.7.1959 gestützt ist, ermächtigt jedoch seinem Wortlaut nach nur zum Erlass von Verordnungen zur Durchführung des BavPVG. Da ein entgegenstehender Wille des Bundesgesetzgebers nicht zum Ausdruck kommt, ist - wie dargetan - § 97 PersVG als Vorschrift anzusehen, die unmittelbar für eine im Ausland gelegene Dienststelle eines Bundeslandes gilt. Eine rechtliche Konstruktion, wonach die Bayerische Staatsregierung in Art. 80 Abs. 1 BavPVG auch insoweit zum Erlass von Ausführungsvorschriften ermächtigt wurde, als solche zur Anwendung der das BavPVG ergänzenden bundesgesetzlichen Regelung in § 97 PersVG erforderlich sind und bei Bundesdienststellen der zuständige Bundesminister zu näheren Regelungen ermächtigt ist, muss als zweifelhaft angesehen werden. Richtigerweise ist als Ermächtigungsgrundlage ausschliesslich § 97 PersVG selbst anzusehen. Diese Vorschrift enthält in Abs. 1 S. 2 - wonach der "zuständige Bundesminister" die erforderlichen Regelungen trifft - insofern eine Lücke, als sie nur die deutschen Auslandsdienststellen des Bundes, nicht auch solche der Länder berücksichtigt, obwohl § 97 PersVG unmittelbar auch für letztere gilt. Sicher kann § 97 PersVG nicht so ausgelegt werden, dass der zuständige Bundesminister auch für die Regelung der einschlägigen Personalvertretungsangelegenheiten (Wahl, Amtszeit, Geschäftsführung) der Länder zuständig sein sollte,

weil dem Bund für eine derartige unmittelbare Regelung nach Art.75 Nr.1 in Verbindung mit Art.70 GG die Zuständigkeit fehlen würde. Tatsächlich ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, dass bei ihrem Erlass nur an Bundesdienststellen gedacht wurde ²⁴³⁾. Die Frage, wie die so entstandene Gesetzeslücke durch Auslegung der einschlägigen Vorschriften auszufüllen ist, kann nach Art.80 Abs.1 S.1 GG nur dahin beantwortet werden, dass der Bundesgesetzgeber nur die "Landesregierungen" zur Regelung der Materie für die Auslandsdienststellen der Länder hätte ermächtigen können. Diese Auslegung des § 97 PersVG (Abs.1 S.2) in Verbindung mit Art.80 Abs.1 GG führt daher zu dem Ergebnis, dass die Bayerische Staatsregierung für den Erlass der Verordnung zuständig ist. Die Verordnung vom 24.7.1959 hält sich im Rahmen der vorerwähnten Grundsätze.

Abschliessend sei noch bemerkt, dass die Verordnung vom 24.7.1959 in § 1 Abs.1 als Erfordernis für die Wahl eines Obmannes davon ausgeht, dass in der Auslandsdienststelle mindestens 5 Wahlberechtigte (- im Sinn des § 2 Abs.1 der VO -) beschäftigt werden. Die Regelung ist offensichtlich dem Art.12 BavPVG bzw. § 12 PersVG - die auf die Auslandsdienststellen unmittelbar nicht anwendbar sind - angeglichen. Eine Notwendigkeit insoweit hätte gem. § 97 PersVG nicht bestanden. Der Verordnungsgeber hat trotzdem ²⁴⁴⁾ eine Mindestbedienstetenzahl als Voraussetzung für die Wahl eines Obmannes vorgeschrieben. Da in den bayer. Saalforstämtern Leogang und Unken die erforderliche Zahl von

243)

vgl. Bundestagsdrucksache, II/1189

244)

-in Anlehnung an entspr. Bundesvorschriften, vgl. Fussnote 242

mindestens 5 Wahlberechtigten nicht erreicht würde²⁴⁵⁾, enthält § 1 Abs.2 der Verordnung vom 24.7.1959 die Ermächtigung der Übergeordneten Dienststelle zur Zuteilung dieser "Kleindienststellen" an eine benachbarte Auslandsdienststelle.

XII.

Ist somit als Ergebnis der bisherigen Untersuchungen über den räumlichen Anwendungsbereich des BayPVG bzw. sonstiger personalvertretungsrechtlicher Normen des innerdeutschen Rechts auf die Auslandsdienststellen des Freistaates Bayern in Österreich festzustellen, dass in den drei bayerischen Saalforstämtern die Bediensteten deutscher Staatsangehörigkeit gem. § 97 PersVG als ihre Vertretung einen Obmann wählen, so muss abschliessend die in diesen Dienststellen in Erscheinung tretende Wechselwirkung zwischen deutschem und österreichischem betrieblichen bzw. personellen Vertretungsrecht einer Prüfung unterzogen werden.

²⁴⁵⁾ vgl. Aufstellung in Kptl. XII

Im Gegensatz zu den bayerischen Grenzpolizeistationen, die keine selbständigen deutschen Dienststellen im Ausland im Sinne des Personalvertretungsrechts darstellen, vielmehr nur Teile innerdeutscher Dienststellen bilden und ausschliesslich deutsche Staatsangehörige beschäftigen²⁴⁶⁾, sind die Saalforsten echte Auslandsdienststellen. In ihnen sind neben den deutschen Bediensteten auch eine grössere Zahl österreichischer Staatsangehöriger beschäftigt, die territorial- und personalrechtlich den Gesetzen ihres Heimatstaates unterliegen und deren betriebliche Vertretung zu regeln ausschliesslich die Republik Österreich berufen ist. Darüber hinaus ist der Territorialstaat Österreich zweifellos befugt, auch die sich auf seinem Gebiet längere Zeit aufhaltenden, dort sogar wohnenden und ihrer beruflichen Tätigkeit nachgehenden Staatsangehörigen anderer Staaten (hier: Deutschlands) auf Grund der Territorialhoheit seinem lokalen, innerstaatlichen Recht, hier also seinem Betriebsvertretungsrecht zu unterstellen²⁴⁷⁾²⁴⁸⁾²⁴⁹⁾. Umgekehrt würde z.B. ausländisches Recht für ausländische Betriebe mit Inlandszweigbetrieben durch inländisches zwingendes Recht ausgeschaltet. Die Bildung von

246)

sodass allein aus den letzteren beiden Gesichtspunkten der Territorialstaat mit seinem innerstaatlichen Recht keinen Einfluss auf die personal- bzw. betriebsvertretungsrechtliche Stellung der dort beschäftigten deutschen Staatsangehörigen nehmen kann und wohl auch nicht nehmen will.

247)

auch nach innerdeutschem Recht sind ausländische Staatsangehörige zu den Personal- bzw. Betriebsvertretungen aktiv wahlberechtigt

248)

entgegen Ballerstedt-Engelhard, a.a.O., Anm. 32 zu Art. 1 ist eine Einwirkung des österr. Betr. Verf. Rechts auf die deutschen Bediensteten in den Auslandsdienststellen nicht zu verkennen

249)

Über die Wirkung öffentl.-rechtl. ausländischen Betr.

Betriebsräten ist dabei unabhängig von dem für das Einzelarbeitsverhältnis etwa massgebenden Recht. Vielmehr ist das Recht des Betriebssitzes entscheidend ²⁵⁰⁾. Auch Gamillscheg ²⁵¹⁾ bestreitet nicht, dass deutsches Betriebsverfassungsrecht im Ausland dann auf Hindernisse stösst, wenn am Arbeitsort das Betriebsräterrecht öffentlich-rechtlich geregelt ist und eine Betriebsvertretung nach örtlichem Recht zwingend einzurichten ist. Dies ist aber in Österreich der Fall: Die Entscheidung des Einigungsamtes Wien vom 13.4.1927 ²⁵²⁾ geht für das - damalige - Österreichische Betriebsrätegesetz davon aus, dass es seiner Natur nach für jeden inländischen Betrieb ohne Unterschied, ob es ein Hauptbetrieb oder nur Nebenstelle eines ausländischen Unternehmens sei, Gültigkeit habe.

Im Gegensatz zu dem Recht der Republik Österreich, die auf seinem Territorialgebiet liegenden Betriebe seinem Betriebsvertretungsrecht zu unterstellen, konnte der Freistaat Bayern auf Grund seiner Personalhoheit lediglich die ihr insoweit unterliegenden Auslandsbediensteten deutscher Staatsangehörigkeit in den Saalförsten, nicht aber die dort beschäftigten Österreichischen Staatsangehörigen auf sein innerstaatliches betriebliches Vertretungsrecht (hier: Wahl eines Obmannes gem. § 97 PersVG) verpflichten.

Der Freistaat Bayern verwaltet gem. Art. 12 der Salinenkonvention seine in Österreich liegenden Grundstücke

Verf. Rechts auf deutsche Auslandsdienststellen vgl. schon RAG in ARS Bd. 19, S. 135

250) vgl. Beitzke in RdA 1951, S. 134 sowie in BB 1949, S. 489, ferner LAG Stuttgart in AP 1952, Nr. 130

251) a.a.O., S. 372 f.

252) zitiert bei Gamillscheg, a.a.O., S. 370

(Art.1 der Konvention) durch Forstämter in St.Martin, Unken und Leogang. Bezüglich der Bediensteten bei diesen sog. Saalforsten ergibt sich derzeit ²⁵³⁾ folgendes Bild:

Forstamt St.Martin: a) Deutsche Staatsangehörige:

6 Beamte, 1 Angestellte

b) Österreichische Staatsangehörige:

35 ständige Arbeiter (davon 32 geprüfte Waldfacharbeiter-WFA-)

14 unständige Arbeiter (davon 4 WFA)

2 Gehilfen	} im Arbeiter- terverhält- nis
5 Lehrlinge	
1 Verwaltungsarbeiter	

Forstamt Leogang: a) Deutsche Staatsangehörige:

3 Beamte, 1 Angestellter

b) Österreichische Staatsangehörige:

17 ständige Arbeiter (davon 16 WFA)

8 unständige Arbeiter (davon 4 WFA)

11 Arbeiterinnen

Forstamt Unken: a) Deutsche Staatsangehörige:

4 Beamte -----

b) Österreichische Staatsangehörige:

63 ständige Arbeiter (davon 45 WFA)

5 unständige Arbeiter (davon 1 WFA)

4 Arbeiterinnen

6 Gehilfen	} im Arbeiter- verhältnis
4 Lehrlinge	
1 Haumeister	

Dazu kommen bei jedem Forstamt noch einige Förster und Kanzleiangestellte österreichischer Staatsangehörigkeit

253)

Die im folgenden genannten Zahlen geben nur einen Augenblicksstand wieder und unterliegen in Bezug auf die österreichischen Dienstkräfte insbes. im Hinblick auf die wechselnden Saisonarbeiten im Forstdienst, jahreszeitlich mehr oder weniger grossen Schwankungen.

im Angestelltenverhältnis. Die Beschäftigung ausschliesslich österreichischer Arbeitskräfte für Holzarbeiten ist in Art. 3 Abs. 1 der Salinenkonvention ausdrücklich vereinbart.

Ehe näher auf das für die oben aufgeführten Dienstnehmer bei den Saalforsten geltende österreichische Betriebsvertretungsrecht eingegangen werden kann, muss vorweg die verfassungsrechtliche Konzeption der Republik Österreich, vor allem in Bezug auf die innerbetriebliche und innerbehördliche Vertretung der Angestellten und Arbeiter kurz dargestellt werden.

Hinsichtlich der Verteilung der Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz zwischen dem Bund und den Bundesländern sind die Art. 10 ff des Bundesverfassungsgesetzes vom 1.10.1920 ²⁵⁴⁾ in der Fassung von 1929, das auf Grund des Art. 1 des Verfassungsüberleitungsgesetzes vom 1.5.1945 ²⁵⁵⁾ nach Kriegsschluss wieder in Wirksamkeit gesetzt wurde, massgebend. Art. 10 a.a.O. bestimmt als Bundessache in Gesetzgebung und Vollziehung u.a. (-in Nr. 2-) äussere Angelegenheiten mit Einschluss der politischen und wirtschaftlichen Vertretung gegenüber dem Ausland ²⁵⁶⁾, insbes. Abschluss aller Staatsverträge, Grenzvermarkung, Waren- und Viehverkehr mit dem Ausland, Zollwesen, ferner (-in Nr. 11-) das Arbeiterrecht sowie Arbeiter- und Angestelltenschutz, soweit es sich nicht um land- und forstwirtschaftliche Arbeiter handelt sowie (-in Nr. 8-) die Einrichtung beruf-

254) StGBI. Nr. 450

255) StGBI. Nr. 4

256) Österreich kennt also kein Beteiligungsrecht der Bundesländer an zwischenstaatlichen Vereinbarungen

licher Vertretungen, soweit sie sich auf das ganze Bundesgebiet erstrecken, mit Ausnahme solcher auf land- und forstwirtschaftlichem Gebiet. Art. 11 a.a.O. weist dem Bund die Gesetzgebung, den Ländern die Vollziehung u.a. in Nr. 2 hinsichtlich der beruflichen Vertretungen zu, soweit sie nicht unter Art. 10 fallen, jedoch mit Ausnahme jener auf land- und forstwirtschaftlichem Gebiet. In Art. 12 a.a.O. endlich ist als Bundessache die Gesetzgebung über die Grundsätze, als Landessache die Erlassung von Ausführungsgesetzen und die Vollziehung erklärt u.a. für das Arbeiterrecht sowie Arbeiter- und Angestelltenschutz, soweit es sich um land- und forstwirtschaftliche Arbeiter und Angestellte handelt.

Für das Recht der land- und forstwirtschaftlichen Arbeiter und Angestellten (- dass es sich bei den österreichischen Bediensteten in den Saalforsten um solche des vorbezeichneten Personenkreises handelt, kann nicht zweifelhaft sein -) einschliesslich ihrer etwaigen beruflichen Vertretung ²⁵⁷⁾ ist also der Bund nur im Wege der Grundsatzgesetzgebung ²⁵⁸⁾ zuständig, während Einzelregelungen und Vollzug den Ländern vorbehalten sind.

Allerdings bestimmt Art. 21 BVG für die Angestellten des Bundes und der Länder ²⁵⁹⁾, die behördliche Aufgaben zu erfüllen haben, dass deren Dienstrecht... nach einheitlichen Grundsätzen durch Bundesgesetz geregelt wird. Hierbei ist insbesondere auch festzusetzen, inwieweit bei der Regelung der Rechte und Pflichten dieser Angestellten und

257)

vgl. insoweit Art. 15 Abs. 1 BVG

258)

vergleichbar der Rahmengesetzgebung des Art. 75 GG

259)

bei denen es sich entweder um pragmatische Angestellte (= Beamte) oder Vertragsbedienstete handelt

Arbeiter Personalvertretungen teilzunehmen haben.

Die vorgenannte Bestimmung des Art.21 BVG ist jedoch hier nicht einschlägig. Abgesehen davon, dass dieser Verfassungsauftrag bisher nicht verwirklicht werden konnte und Personalvertretungen nicht errichtet sind ²⁶⁰⁾, handelt es sich bei den in den Saalforsten beschäftigten österreichischen forstwirtschaftlichen Arbeitern und Angestellten nicht um Bedienstete öffentlicher Natur mit hoheitlichen Aufgaben. Dies ist in dem von der innerdeutschen Forstverwaltung völlig abweichenden Aufbau der österreichischen Bundesforste ²⁶¹⁾ bedingt, wobei alle Vorschriften auf dem Gebiet des Forstrechts nunmehr als bundesrechtliche Normen gelten ²⁶²⁾. Während nach deutschem Recht als Unterbehörden der staatlichen Forstverwaltung die Forstämter bestehen, die - wie bereits ihre Bezeichnung als "amt" erkennen lässt - forstwirtschaftliche und betriebliche Einrichtungen darstellen, denen aber im Instanzenzug der behördlichen Staatsverwaltung auch hoheitliche Aufgaben übertragen sind, stellen die österreichischen Forstverwaltungen reine Betriebsverwaltungen dar, während die Hoheitsaufgaben auf dem Gebiet des Forstwesens von den Ländern in mittelbarer Bundesverwaltung geführt werden und/bei den Landesregierungen bzw. Bezirkshauptmannschaften ²⁶³⁾ bestehenden Landesforst- bzw. Forstinspektionen übertragen sind und bei letz-

²⁶⁰⁾ Durch den sog. "Figl-Erlass" vom 1.12.1949 wurde Übergangsweise bestimmt, dass die anerkannten Gewerkschaften (ÖGB) bis auf weiteres die Rechte der öffentlichen Bediensteten mit behördlichen Aufgaben an Stelle der nicht bestehenden Personalvertretungen wahrnehmen.

²⁶¹⁾ wegen Einzelheiten vgl. Forstgesetz vom 3.12.1852, RGBl. Nr.250, insbes. §§ 1 ff, 9, 22, 23, 52 ff, 77 ff,

²⁶²⁾ vgl. Adamovich, a.a.O., S.343

²⁶³⁾ letztere entsprechen etwa unseren Landratsämtern

teren enden. Oberste Forstbehörde ist das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft. Die Aussenstellen der Forste sind dagegen reine Betriebsstellen ohne hoheitliche Befugnisse, die dort beschäftigten Personen nicht solche des öffentlichen Dienstes mit behördlichen Aufgaben. Auch die bayerischen Saalforsten werden - unbeschadet ihrer Anerkennung als "bayerische Saalforstämter" gem. Art. 12 Abs. 1 der Salinenkonvention - von Seiten Österreichs lediglich als Betriebsverwaltungen angesehen. Ihre Gleichstellung insoweit mit den Forstverwaltungen der Österreichischen Bundesforste ²⁶⁴⁾ ist in Art. 12 Abs. 1 a.a.O. ausdrücklich klargestellt. Auf die dort beschäftigten Bediensteten findet daher nicht Personalvertretungs-, sondern Betriebsverfassungsrecht Anwendung.

Für die in Betrieben beschäftigten Personen hat die Republik Österreich das Bundesgesetz vom 28.3. 1947 ²⁶⁵⁾ über die Errichtung von Betriebsvertretungen (-Betriebsrätegesetz, BRG-) erlassen, das grundsätzlich für Betriebe aller Art (Verwaltungsstellen, Kanzleien, Anstalten usw. ohne Rücksicht, ob es sich um Betriebe der Privatwirtschaft oder solche der öffentlichen Hand handelt) gilt ²⁶⁶⁾, wobei jedoch (- § 1 Abs. 2 lit. a, b -) u.a. die Betriebe der Land- und Forstwirtschaft sowie die Behörden, Ämter und sonstigen Verwaltungsstellen des Bundes, der Länder, Bezirke, Gemeinden... vom Geltungsbereich des

264)

-die ihrerseits nur Betriebsverwaltungen sind-

265)

BGBI. Nr. 97

266)

vgl. Hofmann-Pigler, a.a.O., Anm. zu § 1 BRG

Betriebsrätegesetzes ausdrücklich ausgenommen wurden ²⁶⁷⁾. Für die Bediensteten der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe hat vielmehr der Bund ein Rahmengesetz, das Bundesgesetz vom 2.6.1948 ²⁶⁸⁾ betreffend die Grundsätze für die Regelung des Arbeitsrechts in der Land- und Forstwirtschaft (Landarbeitsgesetz) erlassen, das in den §§ 109 - 130 Rahmenvorschriften hinsichtlich der Betriebsvertretung in diesen Betrieben enthält. Zur Ausfüllung dieser Rahmenbestimmungen hat das Bundesland Salzburg - zu dessen Bereich die bayerischen Saalforsten gehören - das Landesgesetz vom 10.3.1949 ²⁶⁹⁾ über die Regelung des Arbeitsrechts in der Land- und Forstwirtschaft (Salzburger Landarbeitsordnung) erlassen, die im 9. Abschnitt (Betriebsvertretung, §§ 109 - 130) Regelungen über die Errichtung, Wahl, Geschäftsführung und Aufgaben der betrieblichen Vertretungsorgane (Betriebsrat, Betriebsversammlung) enthalten. Ergänzend befassten sich zwei Verordnungen der Salzburger Landesregierung (3.DVO zur Landarbeitsordnung vom 10.1.1950 u. 4.DVO zur Landarbeitsordnung vom 27.1.1950) mit Einzelheiten der Geschäftsführung und Wahl der betrieblichen Vertretungen.

Als Grundsatz wird in § 109 der LArb.Ordnb. bestimmt, dass in Betrieben der Land- und Forstwirtschaft, in denen mindestens fünf Dienstnehmer, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, dauernd beschäftigt sind, eine Betriebsvertretung der Dienstnehmer einzurichten ist. Organe

²⁶⁷⁾

für letztere ist in § 1 Abs. 3 a.a.O. der Erlass von Personalvertretungsvorschriften mit Zustimmung des Hauptausschusses des Nationalrates vorgeschrieben. Die Errichtung dieser Personalvertretungen ist jedoch - vgl. Fussn. ²⁶⁰⁾ - noch nicht verwirklicht.

²⁶⁸⁾

BGB1. Nr. 140

²⁶⁹⁾

LGB1. Nr. 42/1949

der Betriebsvertretung sind die Betriebsversammlung (d.i. die Gesamtheit der Dienstnehmer) und der Betriebsrat. Voraussetzung für die Bildung des Betriebsrates ist die dauernde Beschäftigung von mindestens 20 Dienstnehmern im Betrieb (§ 114 Abs.1 LArbOrd.). Der Betriebsrat besteht in Betrieben mit 20 bis 50 Dienstnehmern aus drei, in Betrieben mit 51 bis 100 Dienstnehmern aus vier Mitgliedern (§ 114 Abs.2 LArbOrd.). Gehören in einem Betrieb, der mehr als 50 Dienstnehmer umfasst, jeder Gruppe (Angestellte und Arbeiter) mindestens 20 dauernd beschäftigte Dienstnehmer an, so sind getrennte Betriebsräte der Arbeiter und Angestellten zu wählen (§ 114 Abs.4 LArbOrd.). Findet eine solche getrennte Wahl nicht statt, so muss doch grundsätzlich jede Gruppe im Betriebsrat durch mindestens ein Betriebsratsmitglied vertreten sein, wenn ihr mindestens 5 dauernd beschäftigte Dienstnehmer angehören. Mehrere in einem Unternehmen zusammengefasste Betriebe haben für jeden einzelnen Betrieb einen Betriebsrat zu bestellen (§ 114 Abs.7 LArbOrd.). Bezüglich der Wahlberechtigung und Wählbarkeit bestimmt § 115 LArbOrd., dass allen Dienstnehmern des Betriebes ohne Unterschied des Geschlechts und der Staatsbürgerschaft, die am Tage der Ausschreibung der Wahl das 18. Lebensjahr vollendet haben, am Tage der Wahlauschreibung und am Wahltag im Betrieb beschäftigt sind und, abgesehen von der Staatsbürgerschaft, die Voraussetzungen für das Wahlrecht in die gesetzgebenden Körperschaften erfüllen, das aktive Wahlrecht zusteht. Passiv wahlberech-

tigt sind dagegen nur die wahlberechtigten Dienstnehmer des Betriebes, die die österreichische Staatsbürgerschaft besitzen, am Tage der Ausschreibung der Wahl das 24. Lebensjahr vollendet haben und am Tag der Wahl mindestens 6 Monate im Betrieb beschäftigt sind. Ausnahmen für letztere Voraussetzung sind in sog. Saisonbetrieben ²⁷⁰⁾ zulässig (§ 115 Abs. 5 LArbOrd.). Weitere Einzelheiten der Wahl sind in § 115 Abs. 6-18 LArbOrd. sowie in der Verordnung vom 27.1.1950 - Betriebsratswahlordnung - enthalten. Die Geschäftsführung des Betriebsrates ist im § 116 LArbOrd. und in der Verordnung vom 10.1.1950 - Betriebsratsgeschäftsordnung - geregelt. Die Aufgaben und Befugnisse der Betriebsräte - die im übrigen wesentlich über die den deutschen Betriebs- und Personalvertretungen zustehenden hinausgehen - sind in § 118 LArbOrd. niedergelegt. In mehreren Betrieben eines Unternehmens, die eine wirtschaftliche Einheit bilden und vom Unternehmen zentral verwaltet werden, ist zur Behandlung und Beschlussfassung gemeinsamer Angelegenheiten die Errichtung eines Zentralbetriebsrates vorgesehen (§ 124 LArbOrd.). Dieser besteht in Unternehmungen bis 1000 Dienstnehmern aus 4 Mitgliedern. Streitigkeiten aus dem betrieblichen Vertretungsrecht sind primär besonderen, nach Massgabe der §§ 52, 53, 129 LArbOrd. gebildeten Einigungskommissionen zugewiesen.

Auf der Grundlage der gesamten vorstehenden Rechts-

270)

das sind Betriebe, die ihrer Art nach nur zu bestimmten Jahreszeiten in Gang sind oder regelmässig zu gewissen Zeiten des Jahres erheblich verstärkt werden.

normen sind auch bei den bayerischen Saalforstämtern Betriebsräte gewählt worden. 271). Wie dargelegt, sind die Saalforstämter - unbeschadet ihrer Stellung als bayerische Forstbehörden - als Betriebe der Land- und Forstwirtschaft im Sinn des Landarbeitsgesetzes und der Salzburger Landarbeitsordnung anzusehen. Die dort beschäftigten Dienstnehmer fallen als Personen, die Dienstleistungen in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben oder Leistungen höherer oder kaufmännischer Dienste erbringen bzw. zu Kanzleiarbeiten angestellt sind, unter die Bestimmungen der Landarbeitsgesetze und -verordnungen. Da die Saalforsten als gemeinsames "Unternehmen" abgesehen sind, das mehrere Betriebe, nämlich die drei einzelnen Dienststellen, zentral verwaltet, wurde für die gesamten bayerischen Saalforsten auch ein Zentralbetriebsrat zur Behandlung gemeinsamer Angelegenheiten errichtet. Mit Rücksicht auf das Landarbeitsgesetz und die Salzburger Landarbeitsordnung, die hinsichtlich des aktiven Wahlrechts nur auf den Begriff des "Dienstnehmers" abstellen und ausdrücklich das Erfordernis der österreichischen Staatsbürgerschaft ausklammern, sind auch die deutschen Bediensteten (Beamte und Angestellte) in den Saalforsten vollberechtigt zu den Betriebsräten 272), sofern sie die Voraussetzungen für das Wahlrecht in die gesetzgebende Körperschaft erfüllen 273). Das passive Wahlrecht

271)

-und zwar gemeinsame Betriebsräte für die Angestellten und Arbeiter, da bei den Angestellten die für eine getrennte Wahl erforderliche Zahl von Bediensteten (§ 114 Abs. 4 LArbOrd.) nirgends erreicht wird

272)

und damit indirekt auch zum Zentralbetriebsrat, der von der Gesamtheit der Betriebsräte aus ihrer Mitte gewählt wird (§ 124 Abs. 3 LArbOrd.)

273)

Diese sind (§ 22 der Nationalratswahlordnung vom 18.5.49 BGBl. Nr. 129) -mit Ausnahme der hier ausser Betracht

steht ihnen allerdings mangels des Besitzes der österreichischen Staatsbürgerschaft nicht zu (§ 115 Abs.3 LArbOrdn.)

In den bayerischen Saalforstämtern bestehen also nach Durchführung der Obmanns-Wahlen gem. § 97 PersVG, §§ 1 ff der Verordnung vom 24.7.1959 z w e i nebeneinanderstehende selbständige innerbetriebliche Vertretungsorgane ²⁷⁴⁾: Einmal der nur von den deutschen Bediensteten gewählte Obmann, zum andern der nach österreichischen Bestimmungen gewählte Betriebsrat bzw. Zentralbetriebsrat, an dessen Wahl alle Bediensteten des Betriebes bzw. der Dienststelle teilnehmen könne, die die erwähnten gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen. Die vielseitige Tätigkeit des österreichischen Betriebsrates ist in den einschlägigen österreichischen Vorschriften erschöpfend aufgezählt. Dem deutschen Obmann, dessen wesentliche - ungleich geringere - Befugnisse und Aufgaben vor allem in der Vertretung der deutschen Bediensteten gegenüber dem Dienststellenleiter liegen, ist ein Eingriff in die ausschliesslichen Tätigkeitsgebiete des Betriebsrates verwehrt. Dies hindert jedoch keineswegs, dass sich auch die bediensteten österreichischer Staatsangehörigkeit mit innerbetrieblichen Anliegen an den Obmann wenden ²⁷⁵⁾, wenn sie auch an dessen Wahl nicht beteiligt sind.

bleibenden Österr. Staatsangehörigkeit - Überschreitung des 20. Lebensjahres vor dem 1. Jan. des Wahljahres und Nichtausschluss (§ 24 ff der Nationalratswahlordnung) vom Wahlrecht. - wegen der zivilrechtl. Stellung von Ausländern in Österreich vgl. §§ 33 - 37 ABGB

274)

so zutreffend Ballerstedt-Engelhard, a.a.O., Anm. 32 zu Art. 1, die davon sprechen, dass insoweit weder eine Ersetzung noch Verdrängung des einen Rechts durch das andere stattfindet

275)

so auch Grabendorff-Windscheid, a.a.O., Anm. 5 b zu § 97 PersVG

Befugnisse im Sinn von § 97 PersVG hat der Obmann jedoch nur in Bezug auf das Personal deutscher Staatsangehörigkeit. Dabei ist zu erwähnen, dass die bisherige Zusammenarbeit zwischen den deutschen Bediensteten und der gewählten österreichischen Betriebsvertretung in reibungslosem gegenseitigem Verständnis erfolgt ist. Daran wird auch die Institution des zu wählenden deutschen Obmannes nichts ändern, der keineswegs als "Konkurrenz" des Betriebsrates, sondern als neben diesem stehende Einrichtung geschaffen wurde.

Völker- und staatsrechtliche Bedenken gegen die Errichtung eines - nur auf die deutschen Bediensteten beschränkten - Vertrauensmannes bestehen, wie dargelegt, nicht. Das territorialrechtlich stärkere österreichische Betriebsräterecht wird hierdurch nicht berührt und weder zurückgedrängt noch eingeschränkt ²⁷⁶⁾. Beide, voneinander unabhängigen Bedienstetenvertretungen ergänzen sich daher in übereinstimmender Sorge um das Wohl der beiderseitigen Bediensteten, um einen ungestörten Ablauf des Dienst- und Geschäftsbetriebes in den bayerischen Auslandsdienststellen zu sichern.

276)

so Ballerstedt-Engelhard, a.a.O., Anm. 32 f zu Art. 1, die allerdings annehmen, das österreichische Betriebsräterecht finde auf die deutschen Bediensteten keine Anwendung.

XIII.

Als zusammenfassendes Ergebnis der Untersuchungen über das Recht der Personalvertretung in den bayerischen Auslandsdienststellen kann daher festgehalten werden:

Das bayerische Personalvertretungsgesetz ist öffentliches Recht. Ihm kommt Aussenwirkung zu. Deshalb ist sein räumlicher Geltungsbereich grundsätzlich auf innerbayerische oder doch innerdeutsche Dienststellen beschränkt. Das in § 97 PersVG für Auslandsdienststellen gesetzte Sonderrecht gilt auch für die Länder, somit auch für die bayerischen Auslandsdienststellen. Unter § 97 PersVG fallen jedoch nur "echte" Auslandsdienststellen im Sinn von §§ 97, 7 PersVG. Der in den bayerischen Saalforstämtern gewählte Obmann - der keine Personalvertretung ist, aber im dienstinternen Bereich einige Aufgaben der innerbayerischen Personalvertretung zu verrichten hat - steht selbständig neben der nach österreichischem Recht gebildeten Betriebsvertretung (Betriebsrat, Zentralbetriebsrat).

Abkürzungen.

Adv	=	Archiv des Völkerrechts
ABGB	=	Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch
AÖR	=	Archiv des öffentlichen Rechts
AP	=	Arbeitsrechtliche Praxis(Entscheidungssaml.)
ArbuR	=	Arbeit und Recht
ArbGG	=	Arbeitsgerichtsgesetz
ARS	=	Arbeitsrechtssammlung
BAG	=	Bundesarbeitsgericht
BAnz	=	Bundesanzeiger
BayBS	=	Bayerische Bereinigte Sammlung
BayBSVJu	=	Bayerische Bereinigte Sammlung der Justiz- verwaltungsvorschriften
BayBG	=	Bayerisches Beamtengesetz vom 28.10.1946
BayBesG	=	Bayerisches Besoldungsgesetz vom 14.6.1958
BayBRG	=	Bayerisches Betriebsrätegesetz vom 25.10.1950
BayVfGH	=	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayPVG	=	Bayerisches Personalvertretungsgesetz vom 21.11.1958
BB	=	Der Betriebsberater
BDStO	=	Bayerische Dienststraftordnung i.d.F.der Bek. vom 28.9.1955
BRG	=	(altes)Betriebsrätegesetz von 1920
BetrVG	=	Betriebsverfassungsgesetz vom 11.10.1952
BGBI	=	Bundesgesetzblatt
BVerwG	=	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGG	=	Bundesverwaltungsgerichtsgesetz
BVG	=	(österr.)Bundesverfassungsgesetz vom 1.10.1920 in der Fassung von 1929

BVerfG	=	Bundesverfassungsgericht
DRZ	=	Deutsche Rechtszeitschrift
GG	=	Bonner Grundgesetz vom 23.5.1949
GVB1	=	Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt
LAG	=	Landesarbeitsgericht
NJW	=	Neue Juristische Wochenschrift
PersVG	=	(Bundes-)Personalvertretungsgesetz vom 5.8. 1955
POG	=	Polizeiorganisationsgesetz vom 20.10.54
PR	=	Personalrat
RAG	=	Reichsarbeitsgericht
RdA	=	Recht der Arbeit
RiA	=	Das Recht im Amt
StGB1	=	(Österr.)Staatsgesetzblatt
StMELF	=	Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
VG	=	Verwaltungsgericht
VGH	=	Verwaltungsgerichtshof
WV	=	Weimarer Reichsverfassung vom 11.8.1919
WO-BavPVG=	=	Wahlordnung zum Bayerischen Personalvertre- tungsgesetz vom 25.3.1959

Literaturangaben.

- Adamovich Grundriss des österreichischen
Verwaltungsrechts, 4. Aufl., Springer-
Verlag, Wien 1948 -
- Andreas-Guttenfeld Österreichisches Recht, 5. Aufl., Ver-
lag Andreas, Wien-Hadersdorf
- Ballerstedt-Engelhard Kommentar zum bayerischen Personal-
vertretungsgesetz, Luchterhand-Ver-
lag, Neuwied, 1958
- Beitzke in Arbeitsrechts-Blattei, Rechts-
quellen III, Forkel-Verlag, Stuttgart
- Berber Lehrbuch des Völkerrechts, Verlag
C. H. Beck, München u. Berlin, 1960,
Bd. I
- Bochalli Personalvertretungsgesetz, Beck'sche
Verlagsbuchhandlung, München und Ber-
lin, 1955
- Bobrowski Das Arbeitsrecht, 2. Aufl., 1954, Hoff-
mann-Verlag, Heidenheim
- Bonner Kommentar Hanseatischer Gildenverlag, 1950
- Breu Kommentar zum Bayerischen Personal-
vertretungsgesetz, Verlag Beck, Mün-
chen, 1959
- Dietz Kommentar zum Personalvertretungs-
gesetz, Verlag Beck, München und Ber-
lin, 1956
- Dietz in Arbeitsrechtsblattei, Personal-
vertretung I und III, Forkel-Verlag
Stuttgart
- Dietz Kommentar zum Betriebsverfassungs-
gesetz, Verlag Beck, München und Ber-
lin, 3. Aufl. 1960
- Dersch-Flatow-Gerstel-
Hueck-Nipperdev Entscheidungen des Reichsarbeits-
gerichts und der Landesarbeitsge-
richte (Arbeitsrechtssammlung), Ver-
lag Bensheimer, Mannheim-Berlin-Leip-
zig

- Fitting-Hever** Kommentar zum Personalvertretungs-
gesetz, R.v. Deckers-Verlag, Hamburg-
Berlin-Bonn, 1955
- Forsthoff** Lehrbuch des Verwaltungsrechts, I. Bd.
7. Aufl., 1958, Verlag Beck, München
- Galperin** in Arbeitsrechtsblattei, Rechtsquel-
len II, Forkel-Verlag, Stuttgart
- Gamillscheg** Internationales Arbeitsrecht, Verlag
de Gruyter, Berlin und Mohr, Tübingen
1959
- Grabendorff-Windscheid** Personalvertretungsgesetz mit Wahl-
ordnung, Verlag Kohlhammer, Stuttgart
und Köln, 1955
- Haemmerle** Grundriss des Arbeitsrechts, Manz-
sche Verlags- und Universitätsbuch-
handlung, Wien, 1949
- Helfritz** Allgemeines Staatsrecht, Verlag Nauch
1949
- Heilemann-Czyborra** Das Personalvertretungsgesetz, Luch-
terhand Verlag, Neuwied, 1957
- Hofmann-Pigler** Das Betriebsrätegesetz, Wien 1948,
Manz'sche Verlagsbuchhandlung
- Hueck-Nipperdey** Lehrbuch des Arbeitsrechts, 3./5.
Aufl., Verlag Bensheimer, Mannheim-
Berlin-Leipzig, 1931/32
- Hueck-Nipperdey** Lehrbuch des Arbeitsrechts, 6. Aufl.
2 Bände, 1957/59, Verlag Vahlen, Ber-
lin und Frankfurt
- Laband-Maver-Stoerk** Archiv des öffentlichen Rechts,
Verlag Mohr, Tübingen
- v. Mangoldt** Das Bonner Grundgesetz, Verlag Vah-
len, 1953
- Maunz** Deutsches Staatsrecht, Verlag C.H.
Beck, 9. Aufl., 1959
- Maurer** Der Geltungsbereich des Personal-
vertretungsgesetzes in "Das Recht im
Amt", 1955, S. 324
- Meissinger-Raumer** Das Bayerische Betriebsrätegesetz,
2. Aufl., Verlag Jehle

- Molitor Kommentar zum Personalvertretungs-
gesetz, Verlag Vahlen, Berlin und
Frankfurt, 2. Aufl., 1958
- Molitor in Festschrift für Herschel, 1955,
Kohlhammer-Verlag, Stuttgart
- Nawiasky-Leusser Die Verfassung des Freistaates
Bavern, Biederstein-Verlag, München
und Berlin, 1948
- Nawiasky-Lechner Die Verfassung des Freistaates
Bavern, Erg. Bd., Verlag Beck, München
1953
- Nikisch Arbeitsrecht, 1951, Verlag Mohr, Tü-
bingen
- Nikisch Arbeitsrecht, 2. Aufl. 1955, Verlag Mohr
Tübingen, Bd. I
- Nipperdev Das Mitbestimmungsrecht im öffent-
lichen Dienst, Rechtsgutachten, Stutt-
gart 1952, Hauptvorstand der Gewerk-
schaft ÖTV
- Pigler Aus dem geltenden Arbeitsrecht, 5.
Aufl., 1952, Verlag des Österreichi-
schen Gewerkschaftsbundes, Wien
- Pittrof-Bruns Das Personalvertretungsgesetz für
das Land Nordrhein-Westfalen, Luch-
terhand-Verlag, Neuwied, 1958
- Poetsch-Heffter Handkommentar zur Reichsverfassung,
3. Aufl., 1928, Verlag Liebmann, Berlin
- Raab Baverisches Jahrbuch, 1958/59, Verlag
Gerber, München
- Rewolle-Lorentz Handkommentar zum Personalvertre-
tungsgesetz, Göttingen, 1955
- Sauer Wilhelm System des Völkerrechts, 1952, Röhr-
scheid Verlag, Bonn
- Sauer Ernst Grundlehren des Völkerrechts, 3. Aufl.
Heymanns Verlag, Köln-Berlin, 1955
- Salzburger Landarbeitsordnung, Verlag Österreichischer Ge-
werkschaftsbund, Wien
- Schätzkel-Schlochauer-
Wehberg Archiv des Völkerrechts, Bd. I-VI, Ver-
lag Mohr, Tübingen

Schlochauer	Öffentliches Recht, Verlag C.F. Müller Karlsruhe, 1957
Schnitzer	Handbuch des Internationalen Privat- rechts, Verlag für Recht und Gesell- schaft, Basel, 4. Aufl., 1958, Bd. 2
Schnorr v. Carolsfeld	Arbeitsrecht, 2. Aufl. 1954, Verlag Vandenhoeck und Ruprecht, Göttingen
Schwarzenberger	Einführung in das Völkerrecht, Ver- lag Mohr, Tübingen, 1951
Verdross	Völkerrecht, 4. Aufl., 1959, Springer Verlag, Wien
Volkmar-Feig-Wegemann- Harmening	Die Rechtsprechung in Arbeitssachen, Verlag Stilke, Berlin
Zagel-Werner	Bayerisches Personalvertretungs- gesetz, Verlag Jehle, München 1959

Lebenslauf

Der Verfasser wurde am 15. November 1929 in München geboren. Nach dem Besuch der Volks- und Oberrealschule legte er im Jahre 1949 in München die Reifeprüfung ab und studierte anschliessend an der Universität München 7 Semester Rechtswissenschaft.

Nach Ablegung der Ersten Juristischen Staatsprüfung im Jahre 1954 und Ableistung des vorgeschriebenen dreieinhalbjährigen Vorbereitungsdienstes unterzog sich der Verfasser im Jahre 1958 der Zweiten (Grossen) Juristischen Staatsprüfung. Unmittelbar anschliessend wurde er als Finanzassessor in das Bayerische Staatsministerium der Finanzen einberufen und am 30. Juni 1959 dort zum Regierungsrat ernannt.

München, den 25.10.1960.

